

A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE – MG

Fernando Nogueira Lima Júnior

Advogado

Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de São João del-Rei (São João del-Rei – MG/BRASIL). Empregado Público no Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais

Múcio Tosta Gonçalves

Economista. Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Professor do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de São João Del-Rei (São João del-Rei – MG/BRASIL).

Recebido em: 25/06/2019

Aprovado em: 09/09/2019

RESUMO

A presente pesquisa tem por finalidade discutir o grau de cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) nos 34 municípios que compõem a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). O objetivo é identificar os fatores favoráveis e limitantes ao cumprimento da LAI e confrontar os resultados com os princípios da governança pública. O método utilizado consistiu na aplicação de uma versão adaptada do *checklist* adotado pela Escala Brasil Transparente (EBT) nos sítios eletrônicos dos municípios que compõem a RMBH. O *checklist* desenvolvido é composto por 21 questões, voltadas para verificar o estágio de implementação da LAI e os níveis de transparência ativa e passiva, avaliando a existência e o funcionamento dos Sistemas de Informação ao Cidadão (SIC). Os resultados apontaram que, embora os elementos criados pela LAI possibilitem a aproximação e o diálogo entre as instituições e a sociedade, dando condições de participação da população na criação, na execução, na fiscalização e no controle de ações, programas e projetos desenvolvidos pelo poder público, as instituições públicas pesquisadas precisam evoluir para atingir um grau de ruptura com a cultura do segredo. Concluiu-se que o grau de implementação da LAI tem se mostrado satisfatório, mas que o nível de atendimento aos preceitos ligados à transparência ativa e passiva é baixo, em especial quanto à ausência de respostas aos pedidos de informação realizados, o que impõe a necessidade de mais investimentos nos mecanismos de gestão da informação e a valorização da publicidade dos dados públicos, em cumprimento aos preceitos e princípios constitucionais.

Palavras-chave: LAI; Informação; Acesso; Transparência; Administração; Publicidade.

THE BRAZILIAN INFORMATION ACCESS LAW COMPLIANCE IN MUNICIPALITIES OF BELO HORIZONTE METROPOLITAN REGION

ABSTRACT

The current research purposes discussing brazilian Information Access Law (LAI) compliance within 34 municipalities composing Belo Horizonte Metropolitan Area (RMBH). The study main goals are to identify positives and negatives factors for LAI compliance and to check whenever current transparency practices are aligned with public accountability principles. The methodology will use descriptive and exploratory analysis, such as employing documentary research. An adapted online pool of the Brazilian Transparency Level (Escala Brasil Transparente) (EBT) was applied from 07/05/2018 to 05/21/2018 to Belo Horizonte metropolitan municipalities to assess: LAI law current practices; level of active and passive transparency, Information Systems for Citizens (SIC) assessment. Although LAI makes a dialogue between institutions and society possible, providing full conditions for citizens to participate and control government political and decision making reveals being a great challenge, once current research results endorse that surveyed public municipalities surveyed must improve its transparency policy. Besides an satisfactory LAI politics, compliance level related to active and passive transparency are below expected standard, in particularly regarding updating data and public responsiveness to citizen information requests, revealing an urgent need of information management mechanisms development and a cultural change relate to public data disposal and displays to finally be in compliance with constitutional principles.

Keywords: LAI; Information Access; Transparency; Public Administration; Public Interest Disclosure.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por finalidade discutir o grau de cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) nos municípios que compõe a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe um rol de princípios e garantias até então inalcançáveis por uma parcela significativa da sociedade, iniciou-se a construção, de forma lenta e contínua, de uma nova forma de relacionamento entre Estado, Governo e Sociedade. Os cidadãos, cada vez mais conscientes de seu papel social, imbuídos em um novo espírito democrático, começaram a se atentar para novas formas de participação nas decisões sobre interesses coletivos, exigindo maior transparência e eficiência da administração pública.

A Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, surgiu no ordenamento jurídico brasileiro com a finalidade de regular o acesso à informação previsto no texto constitucional e atender ao anseio social, que há muito reivindicava uma forma de participação e fiscalização mais clara e eficaz na Administração Pública.

A nova legislação dispôs sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso as informações públicas, estendendo a sua aplicação a todos os órgãos integrantes da administração direta dos Poderes

Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, o Judiciário, o Ministério Público, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Trata-se de uma das legislações mais avançadas do mundo (ANGÉLICO, 2015), por englobar em seu escopo os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e as três esferas de governo (União, Estados e Municípios), além das entidades não governamentais que recebem recursos públicos por meio de convênios ou termos de parceria. A LAI impõe a todos os órgãos e entidades a obrigatoriedade de divulgação de dados e informações a todos os cidadãos, de forma fácil e descomplicada, exigindo de tais entes públicos a adoção de sistemas acessíveis para permitir que qualquer indivíduo possa obter os dados que desejar.

Apesar de se tratar de uma legislação avançada e reconhecida internacionalmente, os gestores e dirigentes dos órgãos e entidades das três esferas de governo vem enfrentando grandes desafios para realizar a sua implementação. A Administração Pública brasileira, ao longo das últimas décadas, tem demonstrado uma grande dificuldade no cumprimento de suas funções precípua, mostrando-se ineficaz na gestão dos recursos financeiros e no planejamento de políticas públicas, gerando um cenário de grande complexidade social, política, cultural e econômica. Tal situação, ligada ao traço cultural do sigilo, ainda muito presente no setor público, geram uma sensação de inaplicabilidade e ausência de operacionalização dos instrumentos de publicização trazidos pela Lei de Acesso à Informação, o que diminui de forma significativa a credibilidade do Poder Público e aumenta a defasagem da gestão pública.

A correta implementação da LAI e a execução contínua de seus princípios e diretrizes, facilitará a participação social e trará maior credibilidade à gestão pública. A sociedade poderá realizar um controle efetivo, fiscalizando a aplicação de recursos financeiros e a implementação de políticas públicas, o que contribuirá para a melhoria na qualidade da prestação de serviços públicos e fortalecerá o processo de governança.

Nesse sentido, o presente trabalho se propõe a debater e responder à seguinte questão: qual o atual estágio de cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios que integram a Região Metropolitana de Belo Horizonte?

O objetivo central é identificar os fatores favoráveis e limitantes ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação, analisar o conteúdo da pesquisa e confrontar os seus resultados com os princípios da governança pública, especialmente o princípio da publicidade.

2. O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO GARANTIA FUNDAMENTAL

Os fundamentos da República Federativa do Brasil estão previstos no artigo 1º da Constituição Federal de 1988. São os pilares do ordenamento jurídico brasileiro, os valores essenciais que compõe a sua estrutura.

Na visão de Novellino (2017), a consagração expressa da soberania, da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa e do pluralismo político como fundamentos da República Federativa do Brasil, atribui a esses valores um significado especial dentro de nossa ordem constitucional.

A cidadania, um dos fundamentos expressamente previstos, pode ser entendida, simultaneamente, como um objeto e um direito fundamental dos indivíduos, que representa um verdadeiro status do ser humano: o de ser cidadão.

Para Lenza (2017), a cidadania pode ser materializada tanto na ideia de capacidade eleitoral como na previsão de instrumentos de participação do indivíduo nos negócios do Estado. O doutrinador entende que o conceito de cidadania deve ter uma visão muito mais abrangente, não se restringindo a direitos políticos, englobando os direitos e deveres fundamentais.

Como cidadão, todo brasileiro tem assegurado o seu direito de participação na vida política do Estado. Segundo definição de Pimenta Bueno, os direitos políticos são:

[...] prerrogativas, atributos, faculdades, ou poder de intervenção dos cidadãos ativos no governo de seu país, intervenção direta ou indireta, mais ou menos ampla, segundo a intensidade do gozo desses direitos. São o Jus Civitatis, os direitos cívicos, que se referem ao Poder Público, que autorizam o cidadão ativo a participar na formação ou exercício da autoridade nacional, a exercer o direito de vontade ou eleitor, os direitos de deputados ou senador, a ocupar cargos políticos e a manifestar suas opiniões sobre o governo do Estado (Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império, p. 458).

Tal previsão exige que o Poder Público incentive a participação popular nas decisões políticas, fazendo com que o sujeito se sinta responsável pela construção do Estado e pelo bom funcionamento das instituições, fatos que estão intimamente ligados ao conceito de democracia.

A fim de cumprir tais preceitos, a Administração Pública, em todos os seus níveis, deve observar certos princípios constitucionais em sua atuação, que estão expressos no artigo 37 da CF/88, a saber:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

Segundo Pedro Lenza, “[...] *o princípio da publicidade é insito ao Estado Democrático de Direito e está intimamente ligado à perspectiva de transparência, dever da Administração Pública, direito da sociedade*” (LENZA, 2017, p 1487). Certo é que o princípio da publicidade está diretamente ligado ao direito de acesso à informação, já que exige transparência da Administração em sua atuação, de forma a possibilitar o controle pelos administrados. O Poder Público tem a obrigação de dar conhecimento aos administrados (cidadãos) da conduta interna de seus agentes (ARAÚJO, 2019).

O artigo 5º, XXXIII, da CF/88 prevê:

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Complementando o seu raciocínio, Lenza (2017) conclui que:

Completando o princípio da publicidade, o art. 5.o, XXXIII, garante a todos o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, matéria essa regulamentada pela Lei n. 12.527/2011 (LENZA, 2017, p. 1487).

O princípio da publicidade se evidencia na obrigação de transparência, o que é fundamental para o sistema democrático, já que apenas com o seu cumprimento torna-se viável o exercício do controle da Administração, seja este controle realizado pelos próprios cidadãos (controle social) ou pelos chamados órgãos de controle (CGU e TCU).

O direito à informação, segundo Bonavides (2009), é elencado como um direito de quarta geração, por estar diretamente ligado à globalização política. No mesmo sentido, Novelino (2014) ressalta que tais direitos foram introduzidos no âmbito jurídico pela globalização política e compreendem o direito à democracia, informação e pluralismo, é o futuro da cidadania, e corresponde à derradeira fase da institucionalização do Estado social, imprescindíveis para a realização e legitimidade da globalização política.

O artigo 19º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, tido como um marco histórico ao fazer constar, formalmente, a liberdade de expressão e opinião, inclui em seus termos o direito à informação (CALDERON, 2014, p. 2), a saber:

Art.19: Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção também trata do tema:

Art.10: Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública.

Art. 13: Cada Estado Parte adotará medidas adequadas[...]para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa.

Segundo a UNESCO, o direito à informação é também uma ferramenta essencial no combate à corrupção e aos atos ilícitos. O acesso à Informação é um direito fundamental universal, que contribuiu para a consolidação da democracia, permitindo o fortalecimento da participação cidadã nas decisões em que a população possa ser afetada (MAFRA, 2012).

Greco (1974, p. 38) leciona que “[...] *por informação se entende o conhecimento de fatos, de acontecimentos, de situações de interesse geral e particular que implicam, do ponto de vista jurídico, duas direções: a do direito de informar e a do direito de ser informado*”.

O presente estudo irá analisar o direito coletivo de acesso à informação pública, avaliando a sua importância como instrumento jurídico para o exercício da cidadania e debatendo a aplicação da Lei nº 12.527/2011, que tem por objetivo regulamentar o acesso a esse direito fundamental.

3. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Embora previsto no texto constitucional desde a promulgação da Carta Magna de 1988, o direito de acesso à informação só foi devidamente regulamentado com a publicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. A legislação foi instituída para regular os artigos 5º, inciso XXXIII, artigo 37, §3º, inciso II e 216, § 2º da Constituição Federal, garantindo, a qualquer cidadão, o livre acesso às informações e dados públicos não classificados como sigilosos.

Para Vieira (2013) a Lei 12.527/2011:

[...] avança no conceito de transparência para considerá-la não só uma forma de inibir a prática de más condutas e prevenir a corrupção, mas também como ferramenta

R. Curso Dir. UNIFOR-MG, Formiga, v. 10, n. 2, p. 145 - 172, jul/out. 2019

poderosa para a melhoria da gestão pública e da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

A Lei de Acesso à Informação trouxe avanços significativos em relação à legislação anterior, que regulava de forma precária o direito à informação e impunha barreiras burocráticas que cessavam ou dificultavam o acesso pela população.

O primeiro ponto a ser destacado é o caráter universal da nova lei. Os artigos 1º e 2º impõe o seu cumprimento a todas as esferas do governo, incluindo a administração indireta.

Todos os órgãos e entidades dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) nos três níveis federativos (União, Estado e Município), inclusive a administração indireta, as unidades descentralizadas e as organizações não governamentais, estão obrigadas a cumprir os preceitos e diretrizes estabelecidos pela LAI, devendo franquear a qualquer interessado todas as informações não classificadas como sigilosas ou que não sejam de ordem pessoal.

Já o artigo 5º da LAI estabelece que “[...] *é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão*”.

Trata-se de uma medida que cumpre os preceitos constitucionais básicos e obedece aos princípios da transparência e publicidade, que exigem um governo visível e um poder transparente para o público.

O acesso à informação pode se dar de duas formas: ativa ou passiva. A forma ativa ocorre através da obrigação do Poder Público de divulgar em seus sítios oficiais, em formato simplificado e com linguagem clara e objetiva, informações referentes a receitas, despesas, licitações, concursos, contratos, convênios, etc. A forma passiva se dá através da instituição do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), que é uma unidade física e/ou eletrônica responsável por receber, processar e gerenciar os pedidos de informação que não estão disponibilizadas de forma ativa. O artigo 11 da Lei 12.527/2011 determina que o órgão ou entidade pública deve autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível, não sendo possível atender o pleito de imediato, o pedido deverá ser atendido em prazo não superior a 20 (vinte) dias, prorrogáveis por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

Segundo Freire, pode-se definir:

Simplificadamente, transparência ativa se refere à publicação proativa de informações públicas, independentemente de qualquer solicitação da sociedade. Exemplo mais marcante disso é o Portal da Transparência. Já a passiva é a disponibilização de

informações mediante solicitação por parte dos interessados. Exemplos são os pedidos de acesso à informação feitos por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). (FREIRE, 2014, p. 32).

Importante ressaltar que o pedido de informação não precisa ser motivado, ou seja, a Administração não pode exigir que o solicitante justifique/motive a razão do seu pedido. Os administrados contam, ainda, com um sistema recursal que garante, no mínimo, três instâncias recursais, que analisam o mérito e a forma das demandas. Tais medidas são importantes e necessárias para garantir que o texto da lei seja efetivamente cumprido, concedendo aos cidadãos o real direito de acessar às informações públicas, não deixando margem para a discricionariedade ou autoritarismo.

Frisa-se que, em atenção à segurança jurídica, a própria legislação enumera casos em que as informações públicas não poderão ser divulgadas. São as chamadas informações sigilosas, assim consideradas como aquelas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, cuja divulgação possa, a luz do artigo 23 da LAI, pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional, prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais, pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população, oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País, prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas, prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares e comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Para Di Pietro (2017):

A Lei, ao mesmo tempo em que resguarda o direito de acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais (art. 21), também protege as hipóteses de sigilo, de segredo de justiça e de segredo industrial (art. 22). (DI PIETRO, 2017, p. 105).

As informações sigilosas devem ser tratadas como exceção e não como regra. A Lei de Acesso à Informação se preocupou em estabelecer e limitar ao máximo o significado do termo “sigilo”, pois, na visão de Siraque (2009), “[...] *deixar o carimbo de sigilo nas mãos de quem deve ser controlado ou fiscalizado seria o mesmo que deixar a raposa controlando o galinheiro ou acreditar que as pessoas que exercem o poder político tenham a capacidade de autolimitar-se*”.

Fato é que a publicação da Lei nº 12.527/2011 como norma regulamentadora do direito constitucional de acesso à informação pública transparente foi um passo importante dado pelo Brasil para o fortalecimento da democracia, combate à corrupção e aperfeiçoamento da Gestão Pública e da Inclusão e do Controle Social.

4. O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Após a sanção da Lei 12.527/2011, os órgãos e entidades públicas iniciaram o processo de implantação das diretrizes e mandamentos, montando uma estratégia de execução gradual, que visava tomar todas as providências necessárias para executar o mandamento legal.

Para Angélico (2012), existem algumas recomendações para a implementação da lei de acesso à informação. Dentre elas, estão as que se referem: à necessidade das leis e seus regulamentos especificarem que o não atendimento de um pedido de informação é uma violação do direito de acesso à informação; à criação de canais adequados para a submissão de pedidos de informação; à implantação de processos de compilação e organização das informações nas instituições públicas; e ao treinamento de agentes públicos para responder aos pedidos de informação de uma maneira consistente e tempestiva.

Infelizmente, ainda existem dificuldades para a implementação de um sistema de acesso à informação eficaz. Fatores como a visão patrimonialista do serviço público, a cultura do papel, as dificuldades de produção e gestão informatizada de processos, a falta de organização, planejamento e sistematização das informações, a limitada capacidade de resposta, a baixa interoperabilidade dos sistemas e bancos de dados e a carência de recursos humanos destinados ao atendimento das solicitações, impõe ao Governo a necessidade de passar por mudanças de ordem cultural, organizacional ou operacional para implementar a LAI (DAMATTA, 2011).

Neuman e Calland (2007) defendem que a fase de implementação é crucial, pois sem sua correta efetividade, a lei, mesmo bem estruturada, não trará a resposta e os resultados pretendidos. Para os mencionados autores, “[...] *sem a implementação completa e eficaz, o direito à informação se torna apenas mais um exemplo da ‘hiperinflação’ de novas leis que não servem de nada*”.

No âmbito da Administração Pública federal, logo após a publicação da lei foi montada uma estratégia de orientação e acompanhamento da implementação nos órgãos e entidades do Poder Executivo, com a criação de sítios eletrônicos de transparência ativa, a criação e a instalação física do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), a classificação das informações sigilosas de acordo com os parâmetros da nova lei, dentre outras medidas importantes.

A situação nas Administrações Estadual e Municipal foi um pouco diferente. Seja pela ausência de recursos tecnológicos, humanos ou orçamentários ou pela falta de vontade política, a implementação da LAI ainda engatinha, especialmente no âmbito municipal, no qual os pequenos e médios municípios enfrentam enorme dificuldade para cumprir com a obrigação legal (Carneiro, Brasil, 2010, p. 102).

Para fiscalizar o processo de implementação da LAI, a Controladoria Geral da União (CGU) criou a Escala Brasil Transparente (EBT), que é uma metodologia desenvolvida para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros.

A EBT foi desenvolvida para fornecer os subsídios necessários ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) para o exercício das competências que lhe atribuem os artigos 59 da Lei Complementar nº 101/2000 e 41 (I) da Lei de Acesso à Informação, assim como os artigos 68 (II) do Decreto nº 7.724/2012 e 18 (III), do Decreto nº 8.910/2016.

A EBT avalia o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI). A partir de suas premissas, pode-se aprofundar o monitoramento da transparência pública e gerar um produto que possibilite o acompanhamento das ações empreendidas por estados e municípios no tocante ao direito de acesso à informação, verificando se os mandamentos instituídos pela LAI estão sendo realmente cumpridos pelos estados e municípios.

5. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E OS REFLEXOS NA GESTÃO PÚBLICA

Antes de iniciar a análise de como uma implementação e cumprimentos eficientes dos preceitos trazidos pela Lei de Acesso à Informação auxiliam na gestão pública, é necessário apresentar o conceito de governança pública, que pode ser definida como “[...] *um processo dinâmico pelo qual se dá o desenvolvimento político e através do qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e gerem a vida pública*” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 8).

A expressão *governance* surgiu ante a necessidade de “[...] *aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente*” (DINIZ, 1995, p. 400). Diversos autores se dedicaram a análise do assunto, existindo diversas definições e conceitos sobre o tema.

Assim, por exemplo, Santos (1997, p. 342) usa o termo governabilidade, o qual diz respeito às “[...] *condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses*”. Nogueira (2001, p. 99), define o ato de

governar significa “[...] *deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões ou, ainda, de comandar e mandar nas pessoas*”.

De acordo com a Enciclopédia Virtual do Ministério do Planejamento (2018), Governança Pública é:

O sistema que assegura às partes interessadas pertinentes, o governo estratégico das organizações públicas e o efetivo monitoramento da alta administração. A relação entre a coisa pública e a gestão se dá por meio de práticas de medição, tais como: auditorias independentes, unidades de avaliação, unidades de controle interno e externo, instrumentos fundamentais para o exercício do controle. A Governança Pública assegura às partes interessadas: equidade, transparência e responsabilidade pelos resultados, com obediência aos princípios constitucionais e às políticas de consequência” (Disponível em: http://pt-br.miniplan.wikia.com/wiki/Governança_pública. Acessado em 31/03/2018).

Segundo o Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, a governança pública é um “[...] *conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade*”.

Pode-se, pois, afirmar que a governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional, e a governança um plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo.

No Brasil, o primeiro Código das Melhores Práticas de Governança foi divulgado em maio de 1999, pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC. Os princípios básicos que norteiam esse código são a transparência, a equidade, a prestação de contas (*accountability*) e a responsabilidade corporativa.

Para Filgueiras (2015), *accountability* não é um conceito passível de consenso na literatura especializada, mas pode ser identificado como:

[...] o princípio segundo o qual é dever de todos os agentes públicos prestarem contas de seus atos ao público, de forma que a sociedade possa avaliar não apenas a aplicação dos recursos públicos, mas também as ações e resultados alcançados por políticas, programas e ações propostas e implementadas pelos governos. (FILGUEIRAS, 2015, p. 10)

Tais princípios estão introduzidos em um contexto macro, contidos nas diretrizes trazidas pela Nova Gestão Pública (NGP) ou Administração Pública Gerencial, introduzida no Brasil em 1995, através da chamada Reforma Administrativa do Estado. Esse tipo de gestão

pública tem como proposta básica transformar a administração pública de burocrática em gerencial, visando o aumento da capacidade de governança.

Para Pessoa (2000):

A Administração Pública é, assim, tratada como se fosse uma grande companhia, conduzida por uma nova tecnocracia de gestores, a quem incumbe de atingir metas e resultados, sob pena de serem exonerados. Esta nova classe de "gestores" apresenta-se como dotada de grande autonomia, supostamente alheia aos interesses políticos e econômicos. Como toda tecnocracia, grande é também sua "autonomia" em relação aos chamados "controles sociais" inerentes à cidadania e ao Estado Democrático de Direito (PESSOA, 2000, p. 4).

Matias-Pereira (2010) destaca que uma boa governança pública deve se apoiar em quatro princípios: relações éticas; conformidade; transparência e prestação de contas. Se houver a ausência ou descumprimento de algumas dessas premissas, deve-se adotar medidas para alterar a forma da gestão.

Conforme demonstrado nos tópicos anteriores, a transparência pública diz respeito à disponibilização de informações da gestão pública aos cidadãos. Na verdade, transparência pública é, também, um princípio e um direito que sustenta a democracia, pois está previsto na Constituição Federal de 1988, na Lei 101/2000 Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei 12.527/2011 de Acesso às Informações Públicas.

O atendimento a tal princípio da governança pública proporciona à sociedade a oportunidade de exercer o seu papel de fiscalização e de controle sobre a administração, atendendo à crescente demanda social por maior transparência e responsabilidade governamental. Importante ressaltar que, para que ocorra esse fortalecimento, o Poder Público deve assegurar que a informação seja completa, objetiva e confiável.

Dessa forma, a concessão de acesso à informação é essencial para assegurar transparência, controle e integridade, garantindo a boa governança da gestão pública, prevenindo a corrupção e garantindo o exercício da cidadania e da democracia.

6. METODOLOGIA

A Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG foi instituída pela Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973. Após o advento da Constituição Federal de 1988, o tema passou a ser de competência estadual, regido pela Lei Complementar nº 26, de 14 de janeiro de 1993, posteriormente atualizada pela Lei Complementar nº 89, de 12 de janeiro de 2006.

Segundo consta no artigo 2º da mencionada lei, integram a Região Metropolitana de Belo Horizonte os municípios de Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano, totalizando 34 (trinta e quatro) municípios.

Segundo dados disponibilizados pelo IBGE em 2012, o Produto Interno Bruto (PIB) da RMBH, estimado em R\$ 149,375 bilhões de reais, é o quarto maior entre as metrópoles do Brasil, atrás das regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal. A produção econômica é altamente concentrada nas três maiores cidades: Belo Horizonte, Betim e Contagem, que respondem juntas por 70% do PIB.

Em termos populacionais, as maiores cidades da RMBH são, em ordem decrescente, Belo Horizonte, Contagem, Betim e Ribeirão das Neves, que juntas reúnem cerca de 70% da população. A população total da Região Metropolitana, segundo estimativa do IBGE realizada em 2016, é de 5.873.841 habitantes, a terceira maior aglomeração urbana do Brasil.

Para o desenvolvimento do presente estudo, foi aplicado, no período de 07/05/2018 à 21/05/2018, uma versão adaptada do *checklist* utilizado pela EBT nos sítios eletrônicos dos 34 (trinta e quatro) municípios que compõe a Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Conforme descrito anteriormente, a Escala Brasil Transparente, desenvolvida e aplicada pela CGU, utiliza um método amostral que não engloba todos os municípios brasileiros. Ao consultar os resultados da terceira edição do EBT (disponível em https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=23), percebe-se que apenas cinco municípios da RMBH foram avaliados pelo programa.

Para alcançar os resultados almejados pela pesquisa, foi desenvolvido, a partir do *checklist* padrão utilizado pela EBT, um novo *checklist* simplificado, voltado especificamente para a avaliação de três pontos distintos: verificar o estágio de implementação da LAI e o nível de transparência ativa e passiva, avaliando a existência e o funcionamento do SIC.

O *checklist* desenvolvido é composto por 21 (vinte e uma) questões, com três opções de respostas possíveis: “Sim”, “Não” ou “Fora do Ar”. As questões foram as seguintes:

- 1) Existe indicação precisa no site da existência de um Portal da Transparência?
- 2) O Portal da Transparência está funcionando corretamente?
- 3) Existe um SIC eletrônico?

- 4) O SIC eletrônico está funcionando corretamente?
- 5) Existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC presencial?
- 6) Há indicação dos endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?
- 7) Há orientações gerais sobre a Lei de Acesso à Informação?
- 8) São divulgados os dados gerais para acompanhamento de licitações, contratos e concursos?
- 9) Os dados estão atualizados? (mínimo Janeiro/18)
- 10) São divulgados os relatórios financeiros, prestações de contas e balanços?
- 11) Os dados estão atualizados? (mínimo 2017)
- 12) O PPA, a LDO e a LOA estão publicados no site?
- 13) Os dados estão atualizados? (mínimo 2018)
- 14) Existe um link com as respostas às perguntas mais frequentes da sociedade?
- 15) Existe um SIC eletrônico?
- 16) Para fazer a solicitação no SIC eletrônico, são exigidos dados de identificação que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?
- 17) O SIC eletrônico apresenta interface simples e objetiva, que facilite a pesquisa e o acesso do cidadão?
- 18) O SIC eletrônico apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?
- 19) O ente respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?
- 20) A resposta se deu através do sistema?
- 21) O ente cumpriu os prazos para resposta da solicitação? (20 dias + 10 dias justificáveis)

A primeira parte do *checklist* avaliou os sítios eletrônicos dos 34 (trinta e quatro) municípios da RMBH, analisando o estágio de implementação da LAI. No segundo estágio foram analisados a transparência ativa, a existência e o funcionamento do Sistema de Informação ao Cidadão.

Para avaliar o funcionamento do SIC, foi realizado um pedido real de acesso à informação nos sítios eletrônicos de cada um dos 34 (trinta e quatro) municípios que compõem a RMBH. O questionamento seguiu o padrão adotado pela Escala Brasil Transparente. A solicitação foi realizada na área da saúde, o questionamento foi exatamente igual para todos os municípios, a saber:

- a) “Prezado (a), gostaria de saber quantos médicos do Programa Mais Médicos estão trabalhando atualmente nas unidades de atenção básica à saúde do município. Aguardo retorno. Obrigado.”

O desenvolvimento deste estudo está associado à Teoria da Governança Pública sob a ótica jurídica e à Lei de Acesso à Informação, com o propósito de identificar e analisar os fatores limitantes e favoráveis ao cumprimento da legislação e suas implicações para a efetiva governança pública dos 34 (trinta e quatro) municípios que compõe a região Metropolitana de Belo Horizonte.

7. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Um dos principais desafios da Administração Pública no mundo contemporâneo é viabilizar formas de promover o desenvolvimento econômico e social sustentável em um ambiente de mudanças de paradigmas, que impactam de forma profunda a sociedade, em todos os seus aspectos econômicos, sociais, ambientais, culturais e tecnológicos.

Tal desafio impõe aos governos a necessidade de reinventar a governança e o modelo de gestão pública usualmente adotados, criando mecanismos inovadores de relacionamento com a sociedade. Nesse esforço, os governos devem dedicar mais atenção às questões que envolvem a ética, a moral e a transparência na administração pública.

A governança pode ser entendida, na visão de Matias-Pereira (2008), como “[...] *a forma com que os recursos econômicos e sociais de um país são gerenciados, com vistas a promover o desenvolvimento*”. O conceito de governança implica na capacidade de ação do Estado em considerar a presença de normas e regras universais nas transações sociais e econômicas.

A governança pública pode ser caracterizada, na visão de Kanaane (2010), como sendo alicerçada em quatro princípios: relações éticas; conformidade em todas as suas dimensões; transparência; prestação responsável de contas. A presença de tais quesitos é essencial para que a gestão pública se desenvolva com segurança e eficácia, através de propósitos embasados nos princípios éticos, morais e constitucionais.

Observa-se que os princípios da governança pública não são completamente distintos dos que são aplicados na governança corporativa. A diferença básica é que na primeira os gestores têm sob sua responsabilidade os bens que pertencem à sociedade, cuja gestão deve ser feita com elevado nível de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Para Kanaane (2010), é de fundamental importância a transparência na prestação de contas no contexto do serviço público. O autor considera que a organização pública, voltada para assegurar a integridade do que faz, será sempre testada e colocada à frente de situações não éticas, é importante que os gestores adotem a transparência como marco fundamental em sua gestão.

Para Dias (2017), um dos mecanismos que estão revolucionando o controle social da administração pública é o governo eletrônico, que permite que qualquer cidadão tenha acesso às informações e dados públicos, constituindo uma nova forma de relacionamento direto entre o governo e a sociedade.

Vários autores compartilham o pensamento de governança eletrônica. Assim, por exemplo, Ruediger (2002) visualiza o Governo Eletrônico como um “[...] *potencializador de boas práticas de governança e catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo*”, e também como um instrumento capaz de proporcionar “[...] *mais eficiência, transparência e desenvolvimento, além do provimento democrático de informações para decisão*”.

A inclusão digital é vista, hoje, pelo governo como direito da cidadania, é alvo de políticas públicas que visam a sua promoção, a fim de estendê-lo a toda a população. Exemplo disso foi a instituição, em 2009, por meio do Decreto 6.948/2009, do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital e, em seguida, pelo Decreto 6.991/2009, a criação do Programa Nacional de Apoio à Inclusão Digital nas comunidades.

Tais medidas demonstram a preocupação da Administração Pública com o acesso às novas tecnologias digitais, uma vez que a divulgação de informações via internet passou a ser uma das prioridades governamentais, por se tratar de uma nova exigência nos regimes democráticos, visto que a transparência é utilizada como um dos requisitos de controle da sociedade civil sobre o Estado

Na visão de Dias (2017), as mídias digitais facilitam a transparência e o acesso dos cidadãos aos serviços públicos, é importante assinalar que a divulgação das informações, apesar de importante, não é suficiente, é necessário que estas estejam disponíveis em linguagem acessível, para entendimento do público em geral.

Fazendo parte da estratégia da governança digital, a LAI foi formulada no plano nacional em 2011 para que o acesso à informação seja garantido para todos os cidadãos, em todas as esferas de governo, facilitando a adoção de medidas de transparência que possibilitem ao público fiscalizar os atos da Administração.

Para Augustinho Vicente Paludo, a lei de acesso à informação contempla as seguintes diretrizes:

[...] observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; desenvolvimento do controle social da administração pública (PALUDO, 2016, p. 202).

De acordo com o texto legal, a divulgação de informações de interesse público deve ser realizada independentemente de solicitações, por meio de canais de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, a fim de fomentar o desenvolvimento da cultura de transparência e desenvolver o controle social da administração pública.

O artigo 5º da LAI reza ser dever do Estado garantir que o direito de acesso à informação seja franqueado, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

O acesso a informações públicas deve ser assegurado mediante a criação de serviço de informações ao cidadão (SIC), nos órgãos e entidades do poder público, de forma eletrônica e presencial, o primeiro, através de ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão e o segundo, por meio de local com condições apropriadas para atender e orientar o público, informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades e protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações.

A pesquisa realizada demonstrou que 97% dos municípios da RMBH possuem indicação precisa no site da existência de um Portal da Transparência. Desse total, apenas 12% declararam enfrentar problemas técnicos para manter o portal em funcionamento.

Quanto ao Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), que, nos termos do artigo 9º da LAI, deve ser criado pelos órgãos e entidades do poder público para assegurar ao cidadão o acesso às informações públicas, percebe-se pelos resultados que a maioria (71%) dos municípios da RMBH apresentam o atendimento de forma eletrônica e que a quase totalidade dos SICs (96%) existentes estão funcionando corretamente, situação que se difere dos SICs presenciais, igualmente exigidos pela LAI, já que apenas uma parte (53%) dos municípios concedem ao cidadão tal alternativa de acesso à informação.

O artigo 8º da LAI determina que:

[...] é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas (Lei n. 12.527 de 18/11/2011).

Trata-se da chamada transparência ativa, ou seja, dados que devem ser divulgados independente de requerimento do cidadão.

Os incisos do artigo 8º da LAI informam quais dados mínimos devem ser divulgados, estabelecendo que a Administração Pública deve dar publicidade a sua estrutura organizacional, disponibilizando ao público os endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público. Devem ser disponibilizadas, ainda, as informações financeiras e gerenciais, como os registros de repasses, transferências de recursos e despesas, as informações concernentes a procedimentos licitatórios e contratos celebrados, os dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras, devendo a Administração criar um esquete de perguntas e respostas mais frequentes da sociedade.

A tabela 1 apresenta os resultados referentes ao grau de implementação da LAI no nível municipal, indicando se os portais eletrônicos das prefeituras possuem indicação precisa da existência de um Portal da Transparência, se tal portal está funcionando, ou seja, se é possível acessá-lo por meio da internet, se existe um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) em funcionamento e se os municípios possuem um SIC presencial, responsável por conceder ao cidadão uma forma alternativa de acesso à informação.

TABELA 1 – Implementação da LAI nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte. 2018.

Variáveis	SIM		NÃO	
	n	(%)	n	(%)
Existe indicação precisa no site da existência de um Portal da Transparência?	33	97%	1	3%
O Portal da Transparência está funcionando corretamente?	30	88%	4	12%
Existe um SIC eletrônico?	24	71%	10	29%
O SIC eletrônico está funcionando corretamente?	23	96%	1	4%
Existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC presencial?	18	53%	16	47%

Fonte: Elaboração própria

Outro fator analisado foi o da transparência ativa, ou seja, sobre os dados que devem ser divulgados pelos municípios independentemente de requerimento do cidadão. Observou-se que

a maior parte dos municípios divulgam os dados recomendados pela LAI. Em contrapartida, uma pequena parcela publica o PPA, a LDO e a LOA e os mantêm atualizados. Observou-se, ainda, que a minoria mantém um link com as respostas às perguntas mais frequentes da sociedade. Os resultados obtidos encontram-se detalhados na **TABELA 2**.

TABELA 2 – Análise descritiva da Transparência Ativa nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte. 2018.

Variáveis	SIM		NÃO	
	n	(%)	n	(%)
Há indicação dos endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	23	68%	11	32%
Há orientações gerais sobre a Lei de Acesso à Informação?	23	68%	11	32%
São divulgados os dados gerais para acompanhamento de licitações, contratos e concursos?	26	76%	8	24%
Os dados estão atualizados? (mínimo Janeiro/18)	20	77%	6	23%
São divulgados os relatórios financeiros, prestações de contas e balanços?	25	74%	9	26%
Os dados estão atualizados? (mínimo 2017)	23	92%	2	8%
O PPA, a LDO e a LOA estão publicados no site?	10	29%	24	71%
Os dados estão atualizados? (mínimo 2018)	8	80%	2	20%
Existe um link com as respostas às perguntas mais frequentes da sociedade?	12	35%	22	65%

Fonte: Elaboração própria

A terceira e última tabela trata da transparência passiva, que se dá por meio da instituição do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), unidade eletrônica responsável por receber, processar e gerenciar os pedidos de acesso as informações que não são disponibilizadas de forma ativa.

Observou-se que a maior parte dos municípios pesquisados possuem um SIC eletrônico e que os mesmos estão parametrizados com interfaces simplificadas, trazendo orientações gerais ao público, sem estipular procedimentos que dificultam ou inviabilizam o acesso. Observou-se, ainda, que uma pequena parte dos municípios concederam o acesso à informação solicitado. Os resultados obtidos encontram-se detalhados na **TABELA 3**.

TABELA 3 – Análise descritiva da Transparência Passiva nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte. 2018.

Variáveis	SIM		NÃO		FORA DO AR	
	n	(%)	n	(%)	n	(%)
Existe um SIC eletrônico?	24	71%	10	29%	0	0
Para fazer a solicitação no SIC eletrônico, são exigidos dados de identificação que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?	2	8%	21	88%	1	4
O SIC eletrônico apresenta interface simples e objetiva, que facilite a pesquisa e o acesso do cidadão?	20	83%	3	13%	1	4
O SIC eletrônico apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	22	92%	1	4%	1	4
O ente respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?	8	35%	15	65%	0	0
A resposta se deu através do sistema?	6	75%	2	25%	0	0
O ente cumpriu os prazos para resposta das solicitações? (20 dias + 10 dias justificáveis)	5	63%	3	38%	0	0

Fonte: Elaboração própria

Os resultados da pesquisa apontam que a maioria (68%) dos sítios eletrônicos contêm a indicação dos endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público.

A maior parte (68%) dos portais municipais também se preocupa com a divulgação das orientações gerais sobre a Lei de Acesso à Informação, o que atende ao disposto no artigo 7º, I, da LAI, que determina que o acesso à informação compreende, entre outros, os direitos de obter orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada.

No que concerne especificamente à divulgação dos dados que compõem a transparência pública ativa, a maioria (76%) dos portais municipais pesquisados divulga os dados relativos a licitações, contratos e concursos. Com relação à divulgação dos relatórios financeiros, balanços e prestações de contas, cerca de dois terços (74%) dos municípios realizam a publicação, e, desse total, quase totalidade (92%) das informações está atualizada.

Quanto à divulgação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumentos constitucionais previstos no artigo 165 da Constituição Federal, destinados a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a

cumprir os fundamentos e os objetivos da República, apenas uma pequena parte dos Portais da Transparência (29%) divulgam tais peças legislativas em seus sites.

O último dado pesquisado que compõe a transparência é a existência de uma seção de perguntas e respostas mais frequentes realizadas pela sociedade. Do total de municípios pesquisados, a maior parte (65%) não conta com tal ferramenta nos sítios eletrônicos.

Conforme mencionado anteriormente, a chamada transparência passiva se dá através da instituição do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), que é uma unidade física e/ou eletrônica responsável por receber, processar e gerenciar os pedidos de informação que não estão disponibilizadas de forma ativa.

Dos 34 municípios pesquisados, a maior parte (71%) possui o SIC eletrônico implementado.

O artigo 10, §1º, da LAI dispõe que para ter acesso às informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação. A maior parte dos SICs existentes (88%) não exigem dados identificação que dificultam ou impossibilitam o acesso à informação.

O artigo 8º, §3º, I, da LAI dispõe que os sítios eletrônicos devem conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. A pesquisa realizada apontou que os SICs existentes possuem sistemas com interface simples e objetiva. Apenas uma minoria (13%) apresenta sistemas de difícil compreensão para um cidadão médio, que exigem, por exemplo, o *upload* de documentos pessoais, a categorização técnica da informação solicitada e a exigência do preenchimento de dados exagerados, como o número e a categoria da carteira nacional de habilitação (CNH).

Seguindo os preceitos da legislação em vigor, os SICs eletrônicos devem possuir funcionalidade que permita ao cidadão acompanhar o andamento de sua solicitação. A quase totalidade (92%) dos 24 SICs existentes na RMBH atendem tal requisito.

A última parte da metodologia da presente pesquisa é direcionada para a avaliação do funcionamento dos SICs existentes. Os resultados foram disponibilizados por meio da Tabela 3, anteriormente apresentada.

Foi realizado um pedido real de acesso à informação nos sítios eletrônicos. Dos 23 SICs em funcionamento, já que um encontrava-se fora do ar, oito (35%) responderam ao que foi perguntado, atendendo ao pedido de informação, e 15 (65%) não deram qualquer retorno ao pedido de informação. Das oito respostas recebidas, 6 (75%) foram dadas por intermédio do

sistema e duas (25%) foram realizadas por e-mail, em razão de falhas no SIC, conforme alegado pelos municípios. Das 8 respostas recebidas, 5 (63%) se deram dentro do prazo legal (20 dias + 10 dias justificáveis) e 3 (38%) foram realizadas fora do prazo determinado pela LAI.

Os dados obtidos na pesquisa corroboram a hipótese que o processo de construção da cultura da transparência no Brasil é lento e depende, em grande parte, de um maior envolvimento da população, que deve cobrar de forma veemente para ter o seu direito constitucional atendido.

Na visão de José Pinho (2008), trata-se de “[...] *um processo em construção na sociedade brasileira, e não dá para esperar da noite para o dia uma mudança radical nos processos e na cultura política*”.

A breve avaliação dos resultados apresentados aponta aspectos relevantes do processo de implementação e consolidação da LAI. Embora a legislação defina com destreza as diretrizes a serem cumpridas, existem grandes fragilidades quanto ao entendimento de seus dispositivos pelo Poder Público Municipal.

Os resultados apresentados demonstram que, embora haja um grau de implementação da LAI satisfatório, a desatualização dos dados publicados, a ausência de divulgação de informações importantes e a dificuldade do Poder Público em atender aos pedidos de acesso à informação são questões que devem ser trabalhadas e melhor desenvolvidas, de modo a atender todas as diretrizes impostas pela LAI e pela Constituição Federal.

A atenção a tais disposições legais constitui uma garantia de real mudança de paradigma na Administração Pública brasileira, que deve deixar de lado seus valores arcaicos para inaugurar uma nova fase, na qual todos os cidadãos possam ter acesso aos dados públicos atualizados e ao direito de realizar uma efetiva fiscalização dos atos estatais, atendendo aos princípios da governança pública e da governabilidade.

Fiabane (2001) destaca que o grande desafio de enfrentado pelo Brasil é a substituição dos valores tradicionais, como o patrimonialismo e o clientelismo, pelos valores sociais emergentes, faltando mais consciência e organização por parte da sociedade, dos cidadãos e dos agentes públicos. Segundo Campos (1990), “[...] *somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para o accountability. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor*”.

8. CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo mensurar qual o estágio atual de cumprimento da LAI nos municípios que integram a Região Metropolitana de Belo Horizonte e como tais fatores podem impactar na governança pública. Para tanto, a pesquisa foi dividida em três partes: a primeira identificou o grau de implementação da LAI, a segunda analisou a Transparência Ativa e a terceira analisou a Transparência Passiva.

Reconhecido no âmbito internacional como garantia fundamental desde a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito de acesso à informação passou a ser objeto de relevância e tutela no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Apesar da previsão constitucional, a regulamentação e a efetivação de tal direito só ocorreu de fato após a publicação da LAI. Dentre as contribuições trazidas por esse importante tratado jurídico, pode-se citar o dever de divulgação e publicidade, independentemente de requerimentos, dos atos praticados pela Administração, o uso de meios de comunicação digitais, a estipulação de prazos para obtenção de informações e o incentivo à participação popular.

Os elementos criados pela LAI possibilitam a aproximação e o diálogo entre as instituições e a sociedade, dando condições de participação da população na criação, na execução, na fiscalização e no controle de ações, programas e projetos desenvolvidos pelo poder público, o que materializa e consolida a vivência democrática.

Embora o acesso transparente à informação pública seja um importante mecanismo de controle social, contribuindo para o fortalecimento do sistema democrático e para a inibição da corrupção, as instituições públicas pesquisadas precisam evoluir muito para atingir um grau de ruptura com a cultura do segredo no âmbito da Administração Pública.

Por intermédio dos resultados obtidos na presente pesquisa, observou-se que falta aos Poderes Executivos Municipais investigados encarar a transparência como uma aliada, e não como uma inimiga para a Administração, criando uma cultura de mudança de paradigmas juntos aos servidores, que devem compreender a real necessidade de prestar informações e dar a devida publicidade aos atos praticados.

Apesar da primeira parte do estudo ter identificado um grau de implementação da LAI satisfatório nos municípios, a segunda e terceira partes apontaram dados preocupantes, podendo-se destacar a desatualização dos dados publicados, a ausência de divulgação de informações importantes e a dificuldade do Poder Público em atender aos pedidos de acesso à informação.

Se os municípios pesquisados desejarem alcançar melhores resultados no processo de implementação e cumprimento das diretrizes da LAI, devem investir na modernização dos mecanismos de gestão da informação, realizando a revisão dos processos, com vistas a promover maior agilidade e racionalidade na tramitação interna e externa dos pedidos de acesso à informação, sistematizando a adoção de medidas mais transparentes para profissionalizar o atendimento, dando especial atenção ao cumprimento dos prazos estabelecidos pela lei.

A situação financeira do país, que impõe aos municípios uma conjuntura de recursos escassos, tanto financeiros quanto de pessoal, acaba por colocar a regulamentação da LAI como uma necessidade de “segunda ordem”. Uma forma de lidar com esse problema é a adoção de atividades educativas visando a sensibilização dos servidores públicos acerca da importância da transparência como um instrumento de prestação de contas pelos governos. A mudança no comportamento organizacional, apensar de lenta e de difícil percepção e avaliação, é necessária para que a LAI proporcione novos olhares para as estruturas funcionais de tratamento da informação nos órgãos públicos.

A situação dos municípios, especificamente os pesquisados, é bastante diversa daquela da esfera federal, é necessário adotar medidas contumazes para aumentar a transparência na divulgação dos dados, pressionando os gestores públicos a prestarem contas de suas decisões/ações com responsividade, de modo a modificar o que a doutrina majoritária considera como “uma situação de fraca *accountability*” no Brasil, devidamente comprovada por meio dos resultados obtidos, que apontam uma baixa pressão por transparência e prestação de contas pela sociedade, aliada ao “insulamento” dos governos em relação à sociedade civil.

A presente pesquisa identificou várias iniciativas de mudanças positivas, com a ampliação do acesso à informação, especialmente quanto à Transparência Ativa. Os resultados obtidos não têm a pretensão de serem finais. Buscou-se realizar o debate do assunto, sob uma perspectiva quantitativa, através da demonstração, mediante dados consolidados, do nível de transparência governamental. O contínuo desenvolvimento do assunto, através da elaboração de estudos e pesquisas sistemáticas, será muito importante para entender e amadurecer os limites e as possibilidades da transparência pública na administração governamental brasileira.

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à *accountability* democrático no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado) – FGV, São Paulo, 2012.

ANGÉLICO, F. **Lei de Acesso à Informação: reforço ao controle democrático**. São Paulo: Estúdio Editores, 2015.

ARAÚJO, Taiana Fortunato. **Abordagem multidisciplinar para avaliação da Lei de Acesso à Informação**. Rio de Janeiro, 2019. Tese (doutorado), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2019.

AVRITZER, L. **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm; Acesso em: 22 março 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em 26 março 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8910.htm. Acesso em 26 março 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em 22 agosto 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm. Acesso em 26 março 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 26 março 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>; Acesso em: 26 março 2018.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Da Administração Pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público. Ano 47, vol.120, n. I, jan-abr. 1996.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Uma Nova Gestão Para um Novo Estado: Liberal, Social e Republicano**. Revista do Serviço Público. Ano 52, jan. 2001.

BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1978.

CALDERON, Mariana Paranhos. **Lei de Acesso à Informação e seu impacto na atividade de inteligência**. Campinas: Millennium, 2015.

CAMPOS, Ana Maria. **Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?** Administração Pública. Rio de Janeiro, 30-50, Fevereiro/Abril. 1990.

CARNEIRO, R.; Brasil, F. de P. D. **Descentralização e financiamento dos municípios no Brasil contemporâneo**. Revista de Administração FACES Journal. Belo Horizonte, v. 9, n. 2. abr./jun, 2010.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO, ONU, 2003.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, ONU, 1948.

DAMATTA, R. (coord.). Sumário Executivo: **Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro**. Brasília: 2011. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf>>.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90**. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995.

FIABANE, Danielle F. Controle social: um novo frame nos movimentos sociais. Dissertação (mestrado em administração pública e governo) — Escola de Administração de Empresas, Fundação Getulio Vargas, São Paulo. 2011.

FILGUEIRAS, Fernando. (coord.) **O fortalecimento das instituições de accountability do Brasil: Relatório final do projeto** (mimeo), 2015

FREIRE, Felipe Ribeiro. **Desafios para a transparência pública: um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal**. 2014. 283f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2014.

GRECO, Albino. **La libertá di stampa nell' ordinamento giuridico Italiano**. Roma: Bulzoni Editores, 1974.

KANAANE, Roberto. **Gestão Pública. Planejamento, Processos, Sistemas de Informação e Pessoas**. Belo Horizonte: Atlas, 2010.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2017.

MAFRA, Francisco. **LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL E NO MUNDO: princípios e direito de acesso**. Âmbito Jurídico. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11674>.

MATIAS PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: Foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar 26, de 14/01/1993**. Dispõe sobre normas gerais relativas ao planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, a cargo da Região Metropolitana, sobre as atribuições, a organização e o funcionamento da Assembleia Metropolitana da Região Metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=26&ano=1993>. Acesso em 26 março 2018.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar 89, de 12/01/2006**. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=89&ano=2006>. Acesso em 26 março 2018.

NEUMAN, L.; CALLAND, R.; **Making the access to information law work: the challenges of implementation**. New York: Columbia University Press, 2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. São Paulo: Senac, 2001.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. São Paulo: Método, 2014.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. São Paulo: Método, 2017.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Método, 2016.

PESSOA, Robertônio Santos. **Alerta! A “nova Administração Pública”**. Teresina: Jus Navegandi, 2000.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PINHO, José Antonio Gomes de. **Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, ano 42, n.3, p. 471-493, Maio/Junho 2008.

RUEDIGER, Marco Aurélio. **Governo Eletrônico e Democracia – Uma Análise Preliminar dos Impactos e Potencialidades na Gestão Pública**. Organizações & Sociedade (O&S). v.9 - n.25 - Setembro/Dezembro 2002.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós constituintes**. Dados, Rio de Janeiro, vol. 40, n. 3, pp. 335-376, 1997.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: Possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2009.

VIEIRA, Vânia Lucia Ribeiro. **Efeitos da Lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011 nas compras públicas**. In: Congresso Consad De Gestão Pública, 6, 2013, Brasília. Anais.