



Os efeitos da Lei de acesso à Informação: uma revisão de literatura a partir da sua implementação no contexto da Administração Pública Brasileira

The effects of the Access to Information Law: a literature review from its implementation in the context of the Brazilian Public Administration

Lizandro Lui ^{a,*} 

Ana Paula Bomfim ^a 

Gelia Machado ^a 

Maria Tereza Veloso ^b 

RESUMO: Desde sua promulgação, em 2011, a LAI representou uma importante iniciativa do governo federal brasileiro rumo à uma maior transparência, accountability, democracia e participação social. Desde então, um amplo conjunto de estudos se interessou em entender sua implementação no contexto da administração pública brasileira. A partir de uma revisão de literatura se objetivou compreender quais foram os avanços e desafios da implementação da LAI na última década. Observou-se que a maioria dos estudos busca compreender a partir da dimensão da conformidade e ainda há poucos debates envolvendo efeitos, conquistas e principais desafios remanescentes no que tange à implementação.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação; Transparência; Administração Pública; Políticas Públicas.

ABSTRACT: Since its enactment in 2011, the LAI has represented an important initiative by the Brazilian federal government towards greater transparency, accountability, democracy and social participation. Since then, a wide range of studies has been interested in understanding its implementation in the context of Brazilian public administration. From a literature review, the objective was to understand what the advances and challenges of the implementation of LAI in the last decade were. It was observed that most studies seek to understand from the compliance dimension and there are still few debates involving the effects advances and main challenges of the implementation.


Keywords: Access to Information Law; Transparency; Public Administration; Public Policy.

^a Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Governo, Escola de Políticas Públicas e Governo, Fundação Getúlio Vargas, Brasília, DF, Brasil.

^b Curso Administração Pública, Escola de Políticas Públicas e Governo, Fundação Getúlio Vargas, Brasília, DF, Brasil.

* Correspondência para/Correspondence to: Lizandro Lui. E-mail: lizandrolui@gmail.com.

Recebido em/Received: 24/03/2023; Aprovado em/Approved: 31/05/2023.

Artigo publicado em acesso aberto sob licença [CC BY 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) 

INTRODUÇÃO

Uma das questões centrais da governança e da *accountability* é a transparência, atributo fundamental, mesmo que não suficiente, para a existência de governos democráticos. A *accountability* pressupõe a existência de condições para que os cidadãos participem da avaliação das políticas públicas desenvolvidas pelo governo. Nesse contexto, deve constar a disponibilidade de informações sobre a atuação dos governos e seus resultados e a existência de órgãos de controle, por meio das quais os interessados possam contestar as ações do poder público (Pó e Abrucio 2006).

A concepção contemporânea de transparência, que reforça o acesso à informação como direito fundamental, ganhou força principalmente nas décadas de 1980 e 1990 (Silva 2016), ocorrendo um significativo aumento no número de leis de transparência no mundo. Até 1990, pouco mais de 12 países contavam com leis de acesso à informação, número que foi para 90 no encerramento de 2012. Atualmente, 136 países mantêm leis que garantem o acesso à informação, reconhecido como direito humano fundamental em tratados internacionais, decisões judiciais e no próprio contexto social, como relata o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas (Silva, 2016).

No Brasil, o reconhecimento do direito fundamental, de todo cidadão, de acessar às informações públicas se deu por meio do artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal em 1988 (Brasil 1988). A constitucionalização do direito de acesso à informação pública não foi suficiente para a consolidação da transparência, o que ocorreu somente em 2011, com a regulamentação desse dispositivo legal por meio da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (Filgueiras 2016)

Filgueiras (2016) destaca a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) como a iniciativa pioneira de transparência no Brasil dado que esta esteve baseada no sentido do controle social do Estado e do combate à corrupção. Segundo o autor, o aspecto mais saliente da LRF, para além da questão do ajuste fiscal, foi estabelecer diversas iniciativas para o processo de transparência das contas públicas.

Michener, Contreras e Niskier (2018) também destacam que o alicerce da Lei de Acesso à Informação (LAI) além da Constituição Federal, reside em leis aprovadas nos anos 1990 e 2000: Lei da Improbidade Fiscal, a Lei da Responsabilidade Fiscal e a Lei da Ficha Limpa (Bernardes, Santos e Rover 2015). Antes de essas Leis serem promulgadas, a Lei 8.159/1991 já tinha instituído formalmente o direito de acesso a documentos públicos, criando o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), órgão vinculado ao Arquivo Nacional, que, criado em 1838, garantiu, durante 173 anos, o acesso a documentos públicos no Brasil.

Seguindo então um movimento mundial em direção à transparência como instrumento de *accountability* e participação social do governo aos seus cidadãos (Stiglitz 1999), 23 anos após a democratização, o Brasil aprovou, em 2011, a Lei de Acesso à Informação, que regulamentou o direito constitucional de acesso às informações públicas por parte dos cidadãos. A Presidência da República e o Senado Federal foram os primeiros órgãos a regulamentar a LAI, cada um no âmbito de seu poder, logo que a Lei entrou

em vigor em maio de 2012, sendo seguidos pela Câmara Federal que a regulamentou em julho do mesmo ano. Já no Poder Judiciário, a LAI teve sua aplicação regulamentada pela Resolução nº 215 de 16 de dezembro de 2015, recomendando que os Tribunais brasileiros a regulamentassem em seus âmbitos internos. A cada estado coube regulamentar a LAI, o que foi cumprido pelos 26 estados e pelo Distrito Federal.

Argumenta-se que ainda não há uma compreensão sistemática dos efeitos da LAI no Brasil, principalmente com vistas a organizar as evidências oriundas dos estudos empíricos realizados. Este artigo se propõe, a partir de uma revisão bibliográfica, entender a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil. Em outras palavras, o objetivo do estudo é identificar, a partir dos estudos realizados sobre o tema, quais foram as conquistas e os principais desafios remanescentes no que tange à implementação da LAI no Brasil.

A metodologia consiste em uma *scoping review* que, conforme apontam Barbiani, Nora e Schaefer (2016), diferentemente da revisão sistemática, os estudos que empregam a essa metodologia visam a obtenção de resultados amplos e abrangentes e com menor profundidade, embora compartilhem diversas características da revisão sistemática, como ser metódico, transparente e replicável.

O CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DA LAI: AVANÇOS E DESAFIOS

Com a promulgação da Lei de Acesso à Informação, a publicidade tornou-se regra no Estado brasileiro e o sigilo, a exceção. Um paradigma foi quebrado na Administração Pública e o Estado passou de detentor a guardião das informações públicas. A LAI ofereceu ao cidadão ferramentas importantes para obter informações que antes eram de acesso restrito (Michener, Contreras e Niskier 2018).

Em seu artigo 3º, a Lei de Acesso à Informação reforça a sua conformidade com os princípios básicos da Administração Pública, como a observância da publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção. Outras diretrizes, como utilização de meios de comunicação para a divulgação de informações de interesse público, viabilizados pela tecnologia da informação; fomento à cultura de transparência e desenvolvimento do controle social da administração pública também são diretrizes base da LAI.

Segundo o texto da Lei 12.527, são submetidos ao regime da norma:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - 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.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do

orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. (Brasil 2011).

Todos esses entes são obrigados a prestar contas à sociedade e as informações aos cidadãos que as solicitem. De acordo com o dispositivo legal, somente aos municípios com população menor que 100 mil habitantes não é obrigatória a aplicação da LAI, porém isso não os exime de adotarem mecanismos de transparência das suas ações aos cidadãos.

Esse escopo ampliado, que envolve todos os Poderes e todos níveis de governo, é importante para que toda a sociedade civil possa agir sobre os atos dos governos eleitos, controlando a utilização do orçamento, monitorar a eficiência das políticas públicas e o próprio acesso a essas políticas de forma transparente. Além de alcançar entes de todas as esferas e organizações que mantem determinados tipos de interação com órgãos de governos, a Lei de Acesso à Informação tem caráter bidimensional, já que aborda dois tipos de transparência: Ativa e Passiva.

Conforme Alves, Miranda, Teixeira, et al. (2021), a transparência ativa diz respeito às informações que devam estar disponíveis nos sítios eletrônicos dos órgãos públicos, contemplando, no mínimo, registro de repasses e/ou transferências de recursos financeiros, registro das despesas, detalhamento dos processos de licitação e dados gerais de programas, ações, projetos e obras dos órgãos e entidades. A disponibilização das informações públicas referentes a esse tipo de transparência cumpre critérios que buscam facilitar o acesso do cidadão a elas, como a necessidade de apresentar as informações em formato aberto, por exemplo, o que facilita a extração e comparação de dados por parte dos solicitantes.

Segundo os autores, a transparência passiva diz respeito às informações que os órgãos devem disponibilizar quando acionados por todo e qualquer cidadão, sem precisar de justificativa para a solicitação, sendo estabelecidos prazos legais para que o órgão forneça o que foi solicitado. Assim como também é previsto responsabilização do agente público que sonegar informação sem o devido amparo legal (Alves, Miranda e Teixeira et al. 2021).

Os casos de sigilo necessário à proteção de assuntos de segurança do Estado também são previstos na legislação referida, sendo os prazos de sigilo de informações públicas e as autoridades competentes para decretá-lo estabelecidos o artigo no artigo 27 do dispositivo legal. Nestes dez anos de implantação da LAI é possível avaliar que a lei foi assimilada e tem sido frequentemente utilizada para obtenção de informações junto ao Poder Público.

Para Michener e Gaetani (2022) a resposta do Estado a aproximadamente 1,1 milhão de solicitações de informações, desde o ano que a Lei foi promulgada, e a crescente procura dos brasileiros por informações sob a guarda dos governos federal, estaduais e municipais podem ser vistos como um testemunho do relativo sucesso da LAI. Segundo os autores, de 2013 a 2021, a taxa de crescimento anual de solicitações é de 35% e entre os usuários sendo que a comunidade empresarial constitui o maior

grupo de solicitantes (41%) — realidade similar à da maioria dos países que já possuem uma legislação de transparência madura.

A importância da transparência para os regimes democráticos é sintetizada por Michener e Gaetani (2022). Para os autores, a transparência é o oxigênio da democracia e da economia e um ambiente de sigilo favorece o cultivo da corrupção, além da ineficiência e da incompetência. Face à importância da transparência e à complexidade de implementar a Lei de Acesso à Informação por todos os entes federativos e poderes constituídos, os quais exibem diversidade em relação à regulamentação da lei, ao orçamento, às estruturas administrativas e às culturas estabelecidas, dentre outros aspectos, torna-se imperativo investigar ao longo dos dez anos da existência da LAI, o que as pesquisas evidenciam no atingimento pleno da implantação desses mecanismos nos entes governamentais e quais os desafios remanescentes.

O estudo de Coelho et al. (2018) questiona se a transparência governamental seria ainda uma dança dos sete véus incompleta. A partir de uma pesquisa realizada em um amplo conjunto de estados e municípios, os autores concluem que os governos começaram, ao longo da década de 2010, a se desvencilhar de alguns véus, mas não de todos. Há ainda alguns véus que encobrem a efetiva implantação da LAI no país e os desafios ainda são muitos, como a regulamentação deficitária da lei nos municípios. Segundo informações do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, em 2020, com base em dados da Controladoria Geral da União, verificou-se que 86% dos municípios do país ainda não haviam regulamentado a lei (Coelho et al, 2018). As respostas dadas às solicitações dos cidadãos ou mesmo as informações disponibilizadas nos portais precisam também de ser avaliadas sob a ótica da qualidade e da satisfação do cidadão. Dados da mesma publicação revelam que 63% dos recursos contra o Governo Federal, no que diz respeito às solicitações de informação por parte dos cidadãos, são motivadas por respostas insuficientes ou com informações diferentes das que foram exigidas (Coelho et al. 2022).

Entende-se, por fim, que a implementação da LAI no Brasil é desafiadora pela forma como o estado brasileiro se organiza. Atualmente, além da União (com seus ministérios, órgãos e autarquias) e dos estados, há mais de 5 mil municípios com distintas capacidades técnicas e administrativas (Marengo et al. 2017; Lui et al. 2022). A heterogeneidade municipal produz efeitos sobre a implementação de políticas públicas, no sentido de que os municípios menores possuem diminuta capacidade de implementação de serviços e protocolos do que os maiores (Arretche 2012). Nesse sentido, questiona-se de que forma os estudos que se debruçaram sobre o tema da implementação da LAI consideram as heterogeneidades presentes na federação brasileira.

METODOLOGIA

A fim de verificar como os estudos acadêmicos no Brasil se desenvolveram em torno da Lei de Acesso à Informação, após os dez anos de implantação dessa política, foi

realizada busca sistematizada de artigos nas bases do Portal Periódico Capes, utilizando os descritores “Lei de Acesso à Informação” e “Administração Pública”. O método de busca e organização dos estudos, denominado de *scoping review*, foi inspirado nos trabalhos de Levac, Colquhoun e O’Brien (2010) e de Barbiani, Nora e Schaefer (2016) e Schaefer, Barbiani, Nora et al. (2018). Para os autores, esse é um tipo de método utilizado quando o objetivo é mapear produções relevantes no campo de interesse e avaliar o conteúdo dessas produções. O método *scoping review* considera somente artigos publicados em revistas revisadas por pares, indexados em bases consolidadas no meio acadêmico.

Por meio desse processo foram selecionados 153 artigos, publicados a partir de 2012, ano em que a Lei de Acesso à Informação entrou em vigor efetivamente, dado que foi aprovada em novembro do ano anterior. Neste universo, passamos à análise de cada artigo, por meio da leitura de títulos e resumos, a fim de selecionar apenas os artigos oriundos de pesquisa empírica que tinham por objetivo analisar o processo de implementação da LAI nos órgãos da administração pública brasileira. Pelos critérios estabelecidos, excluíram-se assim os ensaios, as revisões de literatura e discussões teóricas acerca do acesso à informação. A dinâmica de seleção foi realizada por três pesquisadores de forma independente.

A partir da seleção, 16 artigos foram identificados dentro do recorte pretendido, os quais foram divididos em três categorias assim descritas: implantação da lei de acesso à informação em órgãos federais e nos órgãos da administração, implantação da lei de acesso à informação nos municípios e governos estaduais e papel dos órgãos de controle e do governo eletrônico.

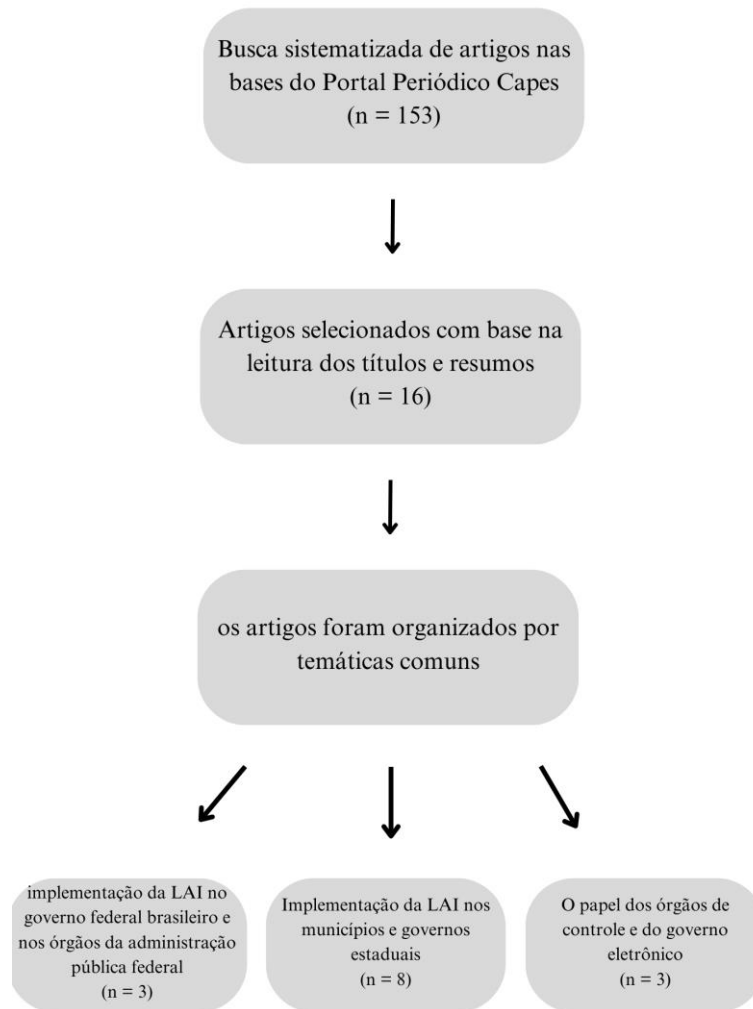
DADOS E DISCUSSÃO

Com base na análise dos artigos selecionados, organizou-se os artigos por temáticas comuns, a partir das respectivas abordagens (Figura 1). As temáticas analisadas foram: 1. implementação da LAI no governo federal brasileiro e nos órgãos da administração pública federal; 2. Implementação da LAI nos municípios e governos estaduais e, por fim; 3. O papel dos órgãos de controle e do governo eletrônico. Essas categorias de análise foram construídas pelos pesquisadores após a análise do material empírico.

Implementação da LAI no governo federal brasileiro e nos órgãos da administração pública federal

Identifica-se nesta dimensão que as pesquisas que observam o governo federal ainda se prendem muito à ideia de conformidade, numa perspectiva top-down de análise de implementação da política, ou seja, identificam se o que está disposto nos sites dos órgãos da administração pública federal está em conformidade com o previsto pela LAI.

Figura 1. Seleção dos estudos.



Fonte: compilação própria.

O estudo de Cavalcanti, Damasceno e Souza Neto (2013) foi escrito no momento seguinte à implementação da LAI no Brasil e busca, de forma exploratória e descritiva, entender de que forma as autarquias federais estavam se adequando à lei. Naquele momento, os autores identificam que os órgãos ainda possuíam dificuldade de se adequar à lei, com baixa disponibilidade de dados disponíveis e ainda em formatos que não permitam a análise pelo cidadão.

Araújo e Marques (2019) realizam uma pesquisa documental tomando como corpus de análise os documentos eletrônicos publicados nos sites dos órgãos federais. A investigação, todavia, restringe-se a discutir conformidade, ou seja, a observar se o que era informado eletronicamente estava de acordo com a lei. Por fim, o artigo indica que há um grande volume de descumprimento das diretrizes de transparência ativa, tal como, a ausência de divulgação de competências, horários de atendimento ao público e estrutura organizacional.

A pesquisa mais robusta identificada foi a promovida por Michenner, Contreras e Niskier (2018) que realizaram uma análise comparativa do governo federal com os subnacionais e buscaram, a partir de um variado leque de metodologias, compreender o fenômeno de forma abrangente. O artigo procurou realizar um balanço da implementação da LAI no governo federal e de governos subnacionais brasileiros passados cinco anos de sua promulgação. Do ponto de vista metodológico, os autores lançam mão de uma robusta estratégia de pesquisa, com dados documentais, entrevistas com gestores e pesquisa em arquivos públicos. Importante considerar também a disparidade da capacidade de resposta à LAI, dependendo do nível subnacional. Os autores afirmam que os resultados agregados dos três níveis de governo indicam que as solicitações feitas aos órgãos federais tiveram uma taxa de resposta média mais alta (91%) do que as estaduais (53%) ou municipais (44%). Ou seja, as variáveis intrínsecas ao federalismo devem ser consideradas quando se observa a implementação da referida lei. Michenner, Contreras e Niskier (2018) indicam, entretanto, que ainda há um longo caminho a ser percorrido, dado que menos de uma em cada duas solicitações de Acesso à Informação (AI) no Brasil obtém uma resposta dos governos e mais de 50% dos pedidos excedem os prazos estabelecidos pela lei. Por fim apontam sobre a escassez de indicadores de indicadores de cumprimento, estatísticas de pedidos de acesso à informação e taxas de resposta.

Implementação da LAI nos municípios e governos estaduais

A maioria dos artigos visitados que versavam exclusivamente sobre a implementação da LAI nos entes subnacionais apresenta metodologias do tipo exploratório-descritiva, onde se avalia a conformidade, em relação à lei, dos sítios eletrônicos de prefeituras. As categorias analíticas que orientam as pesquisas estão ligadas, de forma geral, às categorias presentes na própria LAI, ou seja, as pesquisas tendem a ser mais normativas, com vistas à conformidade. Poucos avanços foram vistos em relação à inovação do ponto de vista teórico e metodológico. Os estudos são, predominantemente de caráter quantitativo e *large-n* (ou seja, grandes unidades de pesquisa), abrangendo todos os municípios de certos estados ou estabelecendo uma amostra. Identificou-se apenas um estudo de caso, demonstrando a pouca valorização do campo a esse desenho de pesquisa particular. Todos os artigos, com exceção de Batista, Rocha e Santos (2020), utilizam a observação direta dos portais da transparência dos entes como fonte de dados. O trabalho de Batista, Rocha e Santos (2020), por sua vez, utiliza dados oriundos da CGU e do IBGE e, ao contrário dos demais, realiza uma análise de regressão logística e não uma abordagem exploratória e descritiva. Dada a temporalidade d, pode-se afirmar que os publicados logo após a promulgação da LAI estavam preocupados com conformidade e, com o tempo, houve uma maior complexificação das questões de pesquisa e evolução dos desenhos de investigação.

O estudo de Limberguer (2015) investigou o portal da transparência de 243 municípios do Rio Grande do Sul. A análise da autora voltou-se para os portais de transparência de cada município, observando a qualidade dos dados disponíveis e a facilidade de

entendimento. A autora destaca a falta de padronização dos Portais, a existência de dados muitas vezes desatualizados, falta de clareza nas informações apresentadas, bem como a falta de individualização dos dados apresentado em um amplo conjunto de municípios. É importante apontar que a autora se depara com o fato de que a totalidade dos municípios estudados já possuíam instituído o Portal da Transparência. Contudo, análises relativas à qualidade do que estava sendo informado apontam que melhorias no que tange à clareza de informações e padronização ainda são requeridas.

Semelhante a esse, o estudo de Salgado e Aires (2017) seleciona os portais da transparência dos municípios do estado do Rio Grande do Norte. Os autores analisam os dados a partir das especificações presentes na própria LAI, quais sejam: Ferramenta de busca; Formatos de exportação; Acesso externo; Estruturação da informação; Atualização da informação; Instruções para comunicação e Acessibilidade para portadores de deficiência. Os autores avaliam que a LAI está sendo implementada de forma heterogênea dentre os municípios do estado, com alguns quesitos ainda em estágios iniciais de desenvolvimento, tais como acessibilidade para pessoas com deficiência, dificultando, assim, a efetivação da transparência estatal de forma equânime.

O artigo de Alves, Miranda e Teixeira (2021) tem como objetivo avaliar os portais eletrônicos de transparência de municípios do estado de Minas Gerais. O estudo seleciona, aleatoriamente, 197 cidades com mais de 10 mil habitantes para análise. A metodologia utilizada foi a Avaliação de Transparência Ativa para Entes Públicos, desenvolvida pelo Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas. Assim, a análise foi conduzida a partir de um prisma analítico, de caráter quantitativo, formulado pela FGV. Os autores revelam um dado importante: há substanciais diferenças em relação à qualidade da transparência dependendo do tamanho do município e verificam-se altos níveis de opacidade da gestão municipal, principalmente em municípios menores. Os autores defendem a tese de uma tendência de maior transparência na gestão de municípios mais populosos. Essa tendência deve-se, sobretudo, às melhores capacidades de gestão e estrutura financeira e tecnológica desses municípios em relação aos menores.

O estudo de Batista, Rocha e Santos (2020) foge à regra dos demais estudos organizados nesta subseção voltada a observar a implementação da LAI nos governos subnacionais. Os autores constroem uma robusta estrutura teórica e metodológica para identificar a conformidade e inferir, a partir da implementação da LAI nos municípios, questões relativas a *accountability* e à prática de corrupção. Ao contrário da observação direta dos portais da transparência municipais, os pesquisadores utilizaram dados da base MUNIC do IBGE para realizar a regressão logística. Na proposta, empregam-se três medidas do compromisso institucional dos municípios com a transparência pública: a) a regulamentação da LAI no município; b) o grau de regulamentação com base nos dispositivos da LAI em nível local; e c) o tempo de adesão como medida de institucionalização da transparência pública. Como medida de performance, os autores consideram as irregularidades de corrupção e má gestão identificadas nos relatórios de auditorias da Controladoria-Geral da União via sorteios

públicos (2011-2015), com classificação usando aprendizado de máquina não supervisionado. Por fim, concluem que: a) a adesão dos municípios à LAI ainda é muito reduzida; b) nos municípios que aderiram, a transparência não apresenta associação com a performance governamental; e c) apenas desenvolvimento econômico e qualidade da burocracia apresentam correlação negativa com o número de irregularidades. É importante observar que esse é um dos outros estudos que foge da análise de conformidade e observação direta e se propõe a pensar nos efeitos da LAI para o Estado e para a sociedade.

O estudo de Barros e Medleg (2018) volta-se à análise dos portais da transparência dos estados da Região Nordeste, com ênfase especial no Maranhão. Os resultados demonstram que as LAI dos estados nordestinos contemplam as transparências ativa e passiva, tal como preconizada na lei e no decreto que as regulamentam, além da autoridade de monitoramento e de classificação. A pesquisa, assim como as citadas anteriormente nessa seção, volta-se a questões de conformidade e, principalmente, à temporalidade da implementação da LAI nos respectivos estados.

Também de caráter regional, o estudo de Bernardes, Santos e Rover (2015) procurou construir um ranking das prefeituras da região Sul do Brasil. A análise promovida voltou-se também para questões relacionadas à conformidade, a partir dos critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. O artigo, de caráter exploratório e descritivo, verifica que a implementação da LAI, no momento que a pesquisa foi conduzida, estava aquém do desejado e que nenhum dos municípios avaliados atendiam a Lei em sua totalidade. Críticas em relação à clareza das informações e qualidade do dado informado foram apresentadas.

A pesquisa de Oliveira e Kessler (2014) analisa a implementação da LAI nos municípios na região da Quarta Colônia, no Rio Grande do Sul. Para além da análise dos sites municipais, observara-se os editais licitatórios na modalidade de pregão eletrônico, com previsão de dotação orçamentária em materiais de consumo disponibilizados eletronicamente. Os autores organizam a análise, de caráter normativo, a partir das especificações dispostas no Guia para criação da Seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos Órgãos e Entidades Estaduais e Municipais, disponibilizado pela CGU no ano de 2013. Além de identificarem fragilidades no que tange à apresentação das informações nos portais municipais, os autores ressaltam que os requisitos propostos pelo Guia são insuficientes para um efetivo controle das licitações realizadas em âmbito municipal.

A pesquisa de Medeiros e Araújo (2019) analisa, em outra perspectiva, o Portal da Transparência da câmara de vereadores de um município situado na Bahia. Ao contrário dos demais apresentados nessa seção, esse baseou-se unicamente em um estudo de caso e observou o poder legislativo municipal, objeto pouco valorizado pelas pesquisas encontradas. Os pesquisadores observam que o portal oferece itens satisfatórios que facilitam o acesso do cidadão ao Site, através das seções disponibilizadas em sua Página Inicial, como as ferramentas de busca, acessibilidade, mapa do Site e contato. Contudo, quanto à atualização do conteúdo, verifica-se que o

portal não é alimentado periodicamente e que não há endereço de e-mail ou contato para que o cidadão se comunique com o órgão.

O papel dos órgãos de controle e do governo eletrônico

O objetivo do estudo conduzido por Rocha et al. (2020) foi examinar a permeabilidade dos Tribunais de Contas brasileiros (TCs) à sociedade, considerando três subdimensões: a) transparência dos portais; b) clareza na fiscalização; e c) envolvimento do cidadão. Baseando-se em recomendações de entidades internacionais, um roteiro de pesquisa foi elaborado e dados foram coletados dos 32 TCs existentes no Brasil. Os resultados indicam que esses órgãos carecem de transparência, o que restringe a prestação de contas à sociedade e são bastante resistentes à participação popular, limitando-se a oferecer mecanismos como ouvidoria, portal da transparência e atendimento ao cidadão. Essas práticas demonstram que os TCs ainda são muito fechados, autorreferidos e pouco democráticos, apesar de seu importante papel no contexto republicano. Contudo, o artigo identificou uma forte influência de leis já consolidadas, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (que remonta ao início da década de 2000) e da Lei de Acesso à Informação (LAI) sobre os TCs, o que pode indicar mudanças futuras, ainda que incrementais, no sentido de torná-los aliados eficientes para a melhoria da prestação de contas vertical.

Na pesquisa realizada por Cruz et al. (2016), buscou-se entender se a existência de uma Controladoria-Geral na estrutura organizacional dos municípios brasileiros tem impacto na promoção da transparência municipal e no acompanhamento da Lei de Acesso à Informação (LAI). A pesquisa conclui que, no âmbito subnacional, é preciso melhorar as instituições de controle interno para avançar na cultura de transparência e publicidade estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 e outros atos normativos. Os pesquisadores analisaram uma amostra de 34 Controladorias-Gerais de Municípios (CGM) identificadas por meio de busca virtual. A investigação avaliou as solicitações e respostas a pedidos formais de informação a esses órgãos. É interessante observar as dimensões elaboradas pelos autores no que tange à análise da transparência passiva e ativa. No que tange à primeira, elencou-se: a) presença de canais específicos para solicitação de informação (e-SIC), fornecendo número de protocolo para acompanhamento; b) canais gerais para solicitação de informação (formulários ou e-mail), com envio de comprovante de recebimento; c) canais gerais para solicitação de informação sem envio de comprovante de recebimento; d) ausência de canais digitais para solicitação de informações.

A pesquisa realizada por Gama e Rodrigues (2018) buscou examinar a contribuição e as limitações do Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico na aplicação da Lei de Acesso à Informação no governo federal, sendo parte de um estudo de doutorado em Ciência da Informação. A metodologia adotada foi qualitativa e envolveu uma consulta à Controladoria-Geral da União sobre a estratégia de capacitação de gestores públicos para utilizar essa ferramenta. Os achados revelaram um empenho do governo federal em aprimorar a classificação das funções governamentais a fim de categorizar as

demandas oriundas da Lei de Acesso à Informação. Entretanto, a consulta à Controladoria-Geral da União, combinada com informações obtidas junto a alguns gestores e outros dados empíricos da pesquisa de doutorado, evidenciou as limitações desses esforços no que diz respeito à capacitação dos gestores públicos para utilizar essa ferramenta de gerenciamento.

CONCLUSÃO

A pesquisa realizada demonstrou que ainda há muito a ser feito para aprimorar o processo de transparência e *accountability* brasileiro. A primeira conclusão que se extrai da análise realizada é de que o federalismo produziu efeitos substantivos na forma como a política de transparência foi implementada. Ainda não estão evidentes os motivos pelos quais os municípios têm implantado de forma tão heterogênea a LAI. Futuras investigações poderão se dedicar ao tema. Em segundo lugar, identifica-se que os próprios órgãos de controle ainda têm dificuldade de se adequar plenamente à lei. Esse fenômeno, por sua vez, gera efeitos no que tange à promoção de *accountability* e da democracia.

O estudo de Michener, Contreras e Niskier (2018) evidenciou o alto percentual de resposta do governo federal brasileiro em contraponto à baixa taxa de conformidade dos entes subnacionais. Futuros estudos poderão observar de que forma variáveis como qualificação da burocracia, existência de alternância do poder político local, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), renda e escolaridade da população, por exemplo, afetam a capacidade de resposta dos estados e, principalmente, dos municípios à LAI.

Importante ressaltar que, após esses dez anos da promulgação da Lei de Acesso à Informação, e a despeito de estar implementada em toda a Administração Pública brasileira (em maior ou menor medida), é preciso que se vá além do estudo de conformidade e se estabeleçam categorias de avaliação de qualidade da aplicação da lei com foco no acesso do cidadão, no combate à corrupção e na entrega de políticas públicas. Por fim, futuros estudos também poderão identificar o papel dos órgãos de controle no processo de implementação da LAI na administração pública e de que forma os controladores estão implementando a LAI.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luís Paulo Maia, MARQUES, Rodrigo Moreno, 2019. Uma análise da transparência ativa nos sites ministeriais do Poder Executivo Federal brasileiro. *Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação*, v. 12, n. 2, p. 419-439. [Acesso em 2 de abril de 2023]. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/RICI/article/view/9236>

ALVES, Josias Fernandes, MIRANDA, Adílio, TEIXEIRA, Marco, SOUZA, Paulo, 2021. Ranking de transparência ativa de municípios do Estado de Minas Gerais: avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 19, 564-581. [Acesso em 2 de

abril de 2023], Disponível em:

<https://www.scielo.br/jj/cebape/a/yMhdYS9jWJMK3HZ8Jyqgbkg/?format=pdf&lang=pt>

ARRETCHE, Marta. 2012. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2012.

BARBIANI, Rosangela, NORA, Carlise Rigon Dalla, SCHAEFER, Rafaela, 2016 Nursing practices in the primary health care context: a scoping review. *Revista latino-americana de enfermagem*, v. 24. [Acesso em 2 de abril de 2023] Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/rlae/a/DC6TjSkqj7KhMQL4pkMSgf?lang=en>

BARROS, Dirlene Santos, MEDLEG, Georgete Rodrigues, 2018. Acesso à informação na região nordeste: balanço da criação da LAI nos estados e o processo de sua regulamentação no Maranhão. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 23, p. 2-18. [Acesso em 2 de abril de 2023] Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/pci/a/sYYBZsPmxjwsxwm4txZpzqC/?lang=pt>

BATISTA, Mariana, 2018. *A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos*. Cadernos ENAP. [Acesso em 2 de abril de 2023]. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3125/1/Cadernos_53.pdf

BATISTA, Mariana, ROCHA, Virginia, SANTOS, José Luiz Alves dos, 2020. Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 54 n. 5, p. 1382–1401. [Acesso em 2 de abril de 2023]. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190290>

BERNARDES, Marciele Berger, SANTOS, Paloma Maria, ROVER, Aires José, 2015. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 3, p. 761–792. [Acesso em 2 de abril de 2023]. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612119279>

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio, 2000. . Brasília: *Diário Oficial da União*.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de Novembro, 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. Brasília: *Diário Oficial da União*.

BRASIL. Lei nº 8.159, de 8 de Janeiro, 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*.

CAVALCANTI, Joyce Mariella Medeiros, DAMASCENO, Larissa Mayara da Silva, SOUZA NETO, Manoel Veras de, 2013. Observância da lei de acesso à informação pelas autarquias federais do Brasil. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 18, n. 4, p. 112–126. [Acesso em 2 de abril de 2023]. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-99362013000400008>

COELHO, Tatiana Rita, SILVA, Thomaz, CUNHA, Maria, TEIXEIRA, Marco, 2018. Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma

“dança dos sete véus”. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 75, p. 235–260. [Acesso em 2 de abril de 2023]. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n75.73447>

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo, SILVA, Thomaz Anderson Barbosa, SPINELLI, Mario Vinícius, 2016. O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. *Cadernos EBAPE.BR*, v.14, n. 3, p. 721–743. [Acesso em 2 de abril de 2023]. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395131556>

FILGUEIRAS, Fernando, 2016. *A política pública de transparência no Brasil: tecnologias, publicidade e accountability*. Editora UFMG. [Acesso em 2 de abril de 2023]. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/26492>

GAMA, Janyluce, RODRIGUES, Georgete, 2018. O vocabulário controlado do Governo Eletrônico: contribuições e limites na implementação da Lei de Acesso à Informação no Brasil. *Em questão*, v. 24, n. 1, p. 12–40. [Acesso em 2 de abril de 2023]. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/EmQuestao/article/view/70989>.

LEVAC, Danielle, COLQUHOUN, Heather, O'BRIEN, Kelly, 2010. Scoping studies: advancing the methodology. *Implementation Science*, v. 5, p. 1-9. [Acesso em 2 de abril de 2023]. Disponível em: <https://implementationscience.biomedcentral.com/articles/10.1186/1748-5908-5-69>

LIMBERGER, Têmis, 2015. Cibertransparência: Informação pública em rede e a concretização dos direitos sociais – a experiência dos municípios gaúchos. *Revista Quaestio Iuris*, v. 8, p. 4. [Acesso em 2 de abril de 2023]. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/RQI.2015.20942>

LUI, Lizandro, LIMA, Luciana Leite, AGUIAR, Rafael Barbosa de, 2022. Avanços e desafios na cooperação interfederativa: Uma análise dos consórcios intermunicipais de saúde do Estado do Rio Grande do Sul. *Novos estudos CEBRAP*, v. 41, p. 145-162. [Acesso em 2 de abril de 2023]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/FWgqx9B9rqKgbcB3DFVZQZf/>

MARENCO, André, STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco, JONER, William, 2017. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, p. 03-21. [Acesso em 2 de abril de 2023]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/j4KRBjwzRzmHGNWfs8CSh8w/abstract/?lang=pt>

MEDEIROS, Vanessa de Paula Rosa, ARAÚJO, Marcos Alberto de, 2019. O Portal de Transparência da Câmara de Vereadores como ferramenta de controle social. *Revista de psicologia*, v. 13, n. 45, p. 171-186. [Acesso em 2 de abril de 2023]. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/1707>

MICHENER, Gregory, CONTRERAS, Evelyn, NISKIER, Irene, 2018. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, v. 52, p. 610-629. [Acesso em 2 de abril de 2023]. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/75716>

MICHENER, Gregory e GAETANI, Francisco, 2022. *Lei de Acesso faz 10 anos e tem arcabouço sob ataque*. Folha de São Paulo. [Acesso em 2 de abril de 2023]. Disponível

em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/05/lei-de-acesso-a-informacao-faz-10-anos-cria-raizes-e-tem-arcabouco-sob-ataque.shtml>

OLIVEIRA, Rafael Santos, KESSLER, Márcia Samuel, 2014. Lei de acesso à informação e Lei 12.349/10: um estudo de caso da adequação dos sites das prefeituras municipais da quarta colônia/rs às novas legislações. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 16, n. 16, p. 130-144. [Acesso em 2 de abril de 2023] Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/546/404>

PÓ, Marcos Vinicius, ABRUCIO, Fernando Luiz, 2006. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública*, v. 40, p. 679-698. [Acesso em 2 de abril de 2023]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/kbfYjBY7wrTrB6CYF9PrRnK/abstract/?lang=pt>

ROCHA, Diones Gomes da, ZUCCOLOTTO, Robson, TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho, 2020. Insulados e não democráticos: a (im) possibilidade do exercício da social accountability nos Tribunais de Contas brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 54, p. 201-219. [Acesso em 2 de abril de 2023]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/Z7hfhz5n4YV55zVWDVgdHzkR/?format=pdf&lang=pt>

SALGADO, Camila Cristina Rodrigues, AIRES, Renan Felinto de Farias, 2017. Governo eletrônico no Rio Grande do Norte: uma avaliação de prefeituras municipais a partir da lei de acesso à informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 22, n. 3, p. 98–115. [Acesso em 2 de abril de 2023] Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-5344/2707>

SILVA, Sivaldo, 2016. Transparência digital em instituições democráticas. Em MENDONÇA, Ricardo Fabrino, PEREIRA, Marcus Abílio e FILGUEIRAS, Fernando (Ed.), *Democracia Digital*. Editora UFMG. p. 27-55

SCHAEFER, Rafaela, BARBIANI, Rosangela, NORA, Carlise, VIEGAS, Karin, LEAL, Sandra, LORA, Priscila, CICONET, Rosane e MICHELETTI, Vania, 2018. Políticas de Saúde de adolescentes e jovens no contexto luso-brasileiro: especificidades e aproximações. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 9, p. 2849–2858. [Acesso em 2 de abril de 2023]. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018239.11202018>

STIGLITZ, Joseph, 1999. The World Bank at the Millennium. *The Economic Journal*, v. 109, n. 459, p. 577-597. [Acesso em 2 de abril de 2023]. Disponível em: <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D86D63SV>