

**TRANSPARÊNCIA PASSIVA NOS PODERES ESTADUAIS BRASILEIROS À LUZ DO
FORMALISMO**

AMANDA FINCK DREHMER

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA (UDESC)

FABIANO MAURY RAUPP

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA (UDESC)

TRANSPARÊNCIA PASSIVA NOS PODERES ESTADUAIS BRASILEIROS À LUZ DO FORMALISMO

1. Introdução

A transparência das ações governamentais é considerada um requisito fundamental para a realização da *accountability*, pois os atores políticos e sociais ficam impossibilitados de ativarem os mecanismos de responsabilização se não possuírem informações confiáveis, relevantes e oportunas (Abrucio & Loureiro, 2004). Também representa condição mínima necessária para o desenvolvimento do controle social, uma vez que cidadãos mais conscientes de seus direitos e deveres tendem a ser mais proativos e comprometidos, atuando como coprodutores e fiscais das ações públicas (Denhardt, 2012). Neste contexto, a transparência passiva proporciona ao cidadão acesso às informações públicas, mesmo que essas não tenham sido disponibilizadas para amplo acesso, contribuindo, dessa maneira, para a realização do controle social.

Apesar da importância da transparência, Michener, Moncau e Velasco (2014) destacam que a sua implementação ainda é bastante onerosa em termos políticos, o que acaba por não incentivar a adequação de alguns órgãos às diretrizes da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Angélico (2015) salienta que embora vários países tenham aprovado nos últimos anos leis gerais de acesso à informação pública, ainda é muito arriscado, inexato ou insuficiente afirmar que uma LAI está “bem implementada” ou é “bem-sucedida”. Raupp e Pinho (2015) apontam a constatação, em diversos trabalhos acadêmicos, de uma defasagem entre as exigências de transparência impostas aos entes governamentais e o efetivo cumprimento por seus dirigentes. Na sociedade brasileira é comum a ideia de que algumas leis não precisam necessariamente ser cumpridas, sendo normal que após sua publicação decorra um período de tempo em que se espera para ver se a lei “vai pegar, ou não” (Vieira, Costa, & Barbosa, 1982). Essa situação indica a existência do formalismo no Brasil, apresentado por Ramos (1983) como a discrepância entre o que a lei prescreve e o que realmente ocorre na prática.

Há diversos desafios a serem enfrentados para alinhar o que está previsto na LAI e o que ocorre na prática. Esses desafios são de natureza técnica, tecnológica e administrativa, envolvendo a necessidade de recursos financeiros e humanos. Além disso, é preciso vencer a cultura do sigilo que, de forma silenciosa e invisível, ainda se constitui um dos grandes obstáculos para a abertura dos governos (Jordão, 2011). A tarefa de mudar a cultura do sigilo, entretanto, não é instantânea. Há a necessidade, por um lado, de compromissos políticos e administrativos e, de outro, de um amplo uso da LAI pela sociedade civil. O uso cada vez mais intensivo da LAI motiva as entidades públicas a se adaptarem ao novo regime de transparência (Michener, Moncau, & Velasco, 2014).

Tendo em vista a importância da transparência para a realização de controle social e envolvimento dos cidadãos na administração pública, e considerando que o dever de fornecer as informações requeridas se estende a todos os órgãos que integram a administração pública no âmbito dos três poderes, apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: Como os poderes executivo, legislativo e judiciário dos estados brasileiros atendem as exigências legais de disponibilização de informações à sociedade por meio da transparência passiva? Para tanto, o artigo apresenta os resultados do estudo que teve por objetivo investigar o atendimento dos poderes executivo, legislativo e judiciário dos estados brasileiros às exigências legais de disponibilização de informações à sociedade por meio da transparência passiva.

2. Construção teórica

2.1 Transparência passiva

Para ser transparente, um sistema precisa ter mecanismos de respostas. Nos casos em que a informação desejada não estiver proativamente disponível, o sistema deverá indicar onde e de que maneira o solicitante poderá acessar essa informação – ou, simplesmente, entregar a informação ao solicitante (Angélico, 2015). O conceito de transparência passiva denota a obrigação a que o Estado deve se submeter para conceder, aos cidadãos que o requeiram, acesso oportuno à informação que esteja em poder dos órgãos públicos. A exceção a essa obrigação se dá para os casos em há uma razão legalmente estabelecida para manter a informação em segredo, como nos casos que envolverem segurança nacional, direito de terceiros, procedimentos em trâmite cuja revelação antecipada prejudique o cumprimento de uma função pública, entre outros. Mesmo assim, deverá a lei assegurar aos cidadãos o direito de questionarem judicialmente a negativa de acesso (Yazigi, 1999). A transparência passiva, conforme Raupp e Pinho (2015, p.3), é “aquela em que as informações são disponibilizadas de acordo com as solicitações da sociedade”.

A LAI, em seu capítulo III, detalha as questões envolvendo o exercício da transparência passiva pelos órgãos e entidades públicas, desde o pedido de acesso até a realização dos recursos para os casos em que a informação não for disponibilizada. Da mesma forma, prevê a criação do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC pelos órgãos e entidades, com o objetivo de: atender e orientar o público quanto ao acesso à informação; informar sobre a tramitação de documentos nas unidades; receber e registrar pedidos de acesso à informação; realizar audiências ou consultas públicas e incentivar a participação popular e outras formas de divulgação (Lei n. 12.527, 2011). É necessário que o pedido apresente a especificação da informação requerida e a identificação do requerente, sendo que essa identificação não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação. Nenhuma informação complementar poderá ser exigida, como os motivos determinantes da solicitação. Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet (Lei n. 12.527, 2011).

O art. 11 da LAI define que assim que o pedido for recebido, o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível. Caso o acesso imediato não seja possível, o órgão ou entidade poderá fazê-lo em vinte dias. O prazo para resposta do pedido poderá ser prorrogado por mais dez dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente. Quando a informação solicitada pelo requerente for total ou parcialmente sigilosa, ao receber a negativa do acesso, o requeinte deverá também ser informado sobre a possibilidade de recursos, prazos, condições para sua interposição e indicação da autoridade competente para sua apreciação (Lei n. 12.527, 2011).

A negativa de acesso pode ocorrer e estar de acordo com a LAI, pois o direito à informação não é superior a outros direitos. Para Angélico (2015), o direito à privacidade e o direito à segurança constituem-se, de modo geral, os grandes limitadores da liberdade de informação. As legislações e tratados internacionais que versam sobre o assunto abordam a necessidade de estabelecer limites à liberdade de informação. Em 2010, a Organização dos Estados Americanos (OEA) aprovou a “Lei Modelo de Acesso à Informação”, a qual afirma que a restrição do acesso à informação pode ocorrer quando for legítima e extremamente necessária em uma sociedade democrática. Segundo o autor, são duas as hipóteses genéricas de sigilo: a manutenção do direito à inviolabilidade da vida privada e da intimidade e o risco à segurança da sociedade ou do Estado, sendo que cada uma dessas hipóteses pode desdobrar-se em outras mais específicas. Porém, por mais detalhadas que sejam as hipóteses de sigilo, ainda haverá espaço para a discricionariedade.

Uma autoridade, designada pelo dirigente máximo de cada órgão, será responsável por assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, monitorar e recomendar as medidas indispensáveis à implementação do disposto na LAI, apresentar

relatórios periódicos sobre o seu cumprimento, bem como orientar as respectivas unidades quanto ao cumprimento da LAI e seus regulamentos. Os Estados, Distrito Federal e Municípios deverão definir, em legislação própria, regras específicas para a implementação da LAI, especialmente no que se refere ao art. 9º, da criação do Sistema de Informação ao Cidadão, e na Seção II do Capítulo III, dos procedimentos relativos aos recursos (Lei n. 12.527, 2011). A LAI responsabiliza os órgãos e entidades do poder público a assegurarem a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação.

2.2 Realidade brasileira à luz do formalismo

A investigação do atendimento às exigências legais de disponibilização de informações à sociedade por meio da transparência passiva se dá à luz do formalismo, por entender que tal teoria pode ajudar a explicar a realidade brasileira. Ramos (1983) utiliza-se do conceito de formalismo proposto pelo americano Fred Riggs para aplicá-lo no contexto brasileiro. Riggs (1964) estabeleceu uma tipologia em que buscou evidenciar a relação entre estrutura, que seria um padrão de comportamento já estabelecido e considerado normal em um sistema social, sendo composta não por pessoas ou coisas, mas por atos praticados; e o número de funções que desempenha, vista como as consequências da estrutura analisada, que irão afetar outras estruturas do sistema ao qual compõem. As instituições, portanto, devem ser avaliadas no que diz respeito à função que exercem ou à contribuição que dão ao sistema social. Ramos (1983) destaca que Riggs formulou seus estudos sobre o formalismo nas sociedades periféricas, esclarecimentos acurados e sem precedente na teoria administrativa.

As sociedades periféricas estudadas por Riggs (1964) são os países emergentes, em desenvolvimento e que na escala proposta pelo autor são identificadas como sociedades prismáticas. Para elucidar os problemas administrativos típicos dessas sociedades, Riggs propõe uma escala de três modelos ecológicos: o concentrado, o prismático e o difratado (Ramos, 1983). O modelo concentrado define uma sociedade hipotética, dotada de uma só estrutura, motivada predominantemente pela condição pessoal e particularista. No modelo difratado cada estrutura corresponde a uma função distinta, funcionalmente específica, orientada para a realização específica e universalista. Os modelos concentrado e difratado se encontram nos extremos e o modelo prismático encontra-se no ponto médio entre os dois, combinando características de ambos (Riggs, 1964; Machado-da-Silva *et al.*, 2003).

Como características desses três modelos de sociedade, Riggs (1964) cita: heterogeneidade, superposição e formalismo. A sociedade prismática apresenta alto grau de heterogeneidade, pois nela coexistem o antigo e o moderno, o atrasado e o avançado, o velho e o novo. A superposição é o exercício cumulativo de funções diferentes por uma mesma unidade social e ocorre principalmente na sociedade concentrado por conta de sua estrutura. O formalismo, por sua vez, é a dissociação entre o que está previsto na norma e a conduta concreta, sendo característica presente principalmente nas sociedades prismáticas (Riggs, 1964; Ramos, 1983).

Ramos (1983) acredita que os principais pontos da contribuição de Riggs, no tocante ao formalismo, são: a afirmação de que o formalismo se registra em todas as sociedades, sendo, contudo, residual nas sociedades concentradas e difratadas, e dominante nas sociedades prismáticas; e a explicação de que o formalismo é dominante nas sociedades prismáticas por conta de sua dependência em relação às potências industriais do Ocidente. Segundo Motta e Alcadipani (1999), a dependência das sociedades prismáticas em relação às difratadas gera uma relação de subjugação, fazendo com que as prismáticas sejam compelidas a implementar as estruturas (sociais, políticas e econômicas) das difratadas. O formalismo então ocorre, pois, as estruturas das sociedades difratadas não condizem com a realidade cotidiana das prismáticas, sendo que tal incompatibilidade implica a impossibilidade da aplicação total das estruturas implementadas.

Ramos (1983) apresenta o Brasil como uma sociedade prismática e, portanto, com fortes características formalísticas. Mesmo depois de sua independência, o país continua a adotar os modelos institucionais dominantes no mundo, a fim de obter os requisitos essenciais para prosseguir em sua evolução. O formalismo é apresentado por Ramos (1983) como uma estratégia de superação do caráter dual da sociedade prismática e, em particular, da sociedade brasileira. As soluções formalísticas, estranhas à realidade nacional e diferente dos costumes da população, fazem com que as leis antecipem as práticas coletivas, tornando o aprendizado lento e penoso. Machado-da-Silva *et al.* (2003) destacam que em sociedades fortemente influenciadas por padrões ou modelos estrangeiros, como a brasileira, é mais fácil adotar uma estrutura formal mediante um ato legal do que institucionalizar o correspondente comportamento social.

O distanciamento entre o prescrito na norma e o que realmente ocorre na prática gera desconfiança em torno da validade das leis na sociedade. Vieira, Costa e Barbosa (1982) observam que, na sociedade brasileira é muito comum a afirmação de que "todos são iguais perante a lei, mas a lei não é igual diante de todos", também lembram que é comum dizer que "no Brasil, lei é como vacina; umas pegam, outras não". Essas afirmações indicam a existência do formalismo, ou seja, a lei é elaborada e implantada, sem necessariamente significar que será cumprida.

2.3 Estudos anteriores

A abordagem da transparência ativa tem sido foco de muitos trabalhos acadêmicos, que utilizam modelos para avaliação de portais eletrônicos governamentais (Akutsu & Pinho, 2002; Prado, 2004; Pinho, 2008; Raupp, 2011; Cruz *et al.*, 2012; Starosky *et al.*, 2014; Campagnoni *et al.*, 2015; Diniz, 2015; Gondin & Raupp, 2015; Lunkes *et al.*, 2015; Lyrio, 2016). Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015, p.139) ao buscarem reposicionar o debate sobre transparência, afirmam que “os trabalhos acadêmicos que se destinam à avaliação da transparência dos governos o fazem de forma geral e, em pouquíssimos casos, delimitam o tipo ou classificação da transparência que se pretende estudar”. Dessa forma, os autores identificam nos trabalhos uma mistura de avaliações de transparência ativa com transparência passiva, de transparência nominal com efetiva, de visibilidade de informação com capacidade de inferência.

Com o intento de identificar trabalhos que delimitassem a transparência passiva como objeto de estudo, realizou-se, em outubro de 2016, um levantamento nas bases de dados *Scopus*, *Spell*, *EBSCO*, *Proquest Science Direct*. Procurou-se localizar trabalhos que apresentassem o termo “transparência passiva” ou “passive transparency” no título, resumo ou palavras-chave. Os resultados encontrados nas bases pesquisadas, após exclusão dos artigos repetidos, compreenderam somente cinco trabalhos, dos quais dois são da área da robótica e, portanto, não se aplicam ao universo da pesquisa. Quanto ao escopo dos trabalhos encontrados e que estão alinhados ao presente estudo tem-se: Silva, Eirão e Cavalcante (2015) compararam as leis de acesso à informação nos países-membros da Mercosul e, dentre outros aspectos, comparam as exigências dessas leis em relação à transparência passiva; Raupp e Pinho (2016) investigaram o atendimento às exigências de transparência passiva pelas câmaras de municípios brasileiros com população superior a 300.000 habitantes; e Cruz, Silva e Spinelli (2016) investigaram se a presença de uma Controladoria-Geral na estrutura organizacional dos municípios tem surtido efeito quanto à promoção da transparência passiva. Não houve delimitação de período na busca pelos artigos, mesmo assim os três estudos são dos últimos dois anos, o que parece indicar uma recente atenção dedicada ao tema. Não obstante, o levantamento realizado evidencia a escassa produção de trabalhos sobre transparência passiva.

3. Percurso metodológico

A pesquisa empreendida é descritiva, realizada por meio de uma pesquisa documental, com abordagem qualitativa. O objeto de investigação compreende os poderes executivo, legislativo e judiciário dos estados brasileiros. Inicialmente foram localizados os endereços dos portais oficiais dos poderes estaduais. Nesses portais identificou-se uma seção dedicada à transparência ou à Lei de Acesso à Informação, para posterior envio da solicitação de informação. Os portais eletrônicos que não possuíam seção dedicada à transparência ou à LAI tiveram o caminho reduzido, partindo-se do portal eletrônico do poder diretamente para o espaço disponível para envio da solicitação.

Para coleta dos dados formulou-se uma solicitação de informação para ser encaminhada aos poderes, sendo analisados a partir da técnica da análise descritiva, tabulados em planilhas eletrônicas. A solicitação de informação foi realizada preferencialmente através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Para os poderes que não dispõem do sistema e-SIC, procurou-se um formulário disponível no site para essa finalidade. Nos casos em que o envio não pode ser realizado através do portal em espaço dedicado à LAI, foi identificado o endereço de e-mail do responsável pelos procedimentos da LAI, para que a informação seja solicitada através desse e-mail. Não havendo indicação de um e-mail para atendimento das solicitações de acesso à informação, foram utilizados outros meios digitais para envio da solicitação, como um formulário geral de contato ou um e-mail geral de contato.

A solicitação teve o mesmo teor para todos os poderes por se tratar de procedimento relacionado à LAI e comum a todos, tendo como objetivo buscar mais informações a respeito da implementação da LAI pelos poderes. Assim, foi solicitado o número de pedidos de informação recebidos, respondidos e negados ao longo do último ano, bem como as justificativas dadas para as rejeições. No que diz respeito à avaliação das respostas recebidas, verificou-se: a taxa de resposta; o prazo de envio da resposta, o tipo e qualidade da resposta. Partindo dessa avaliação foi possível analisar tanto aspectos objetivos do cumprimento dos órgãos públicos às regras impostas pela Lei de Acesso à Informação, como a taxa de resposta e prazo, quanto aspectos subjetivos não explícitos na LAI em relação à atuação dos órgãos, como o tipo e qualidade da resposta. O Quadro 1 detalha o modelo de avaliação das respostas.

Quadro 1 – Modelo de avaliação das respostas

Indicadores	Resultados	Critérios
Taxa de resposta	X%	Nº de respostas recebidas/pedidos enviados
Prazo de envio da resposta	X dias	Data do pedido - data da resposta
Tipo de resposta	Acesso integral	A informação fornecida responde ao que foi perguntado e é completa
	Acesso parcial	Os documentos fornecidos apresentam problemas ao abrir ou a resposta não contempla por completo o que foi perguntado, sem que se tenha apresentado uma justificativa legal para o não fornecimento
	Acesso negado	O órgão nega expressamente o acesso à informação; impõe condições ou demandas de identificação ou de justificativas ilegais; ou a resposta não corresponde ao que foi demandado
	Sem informação	O órgão alega não possuir a informação
	Sem resposta	O órgão não respondeu no prazo estipulado pela LAI
Qualidade da resposta	Satisfatória	A informação fornecida responde ao que foi perguntado e é completa; o responsável pela informação classificada como acesso parcial ou acesso negado aponta uma base legal apropriada para deixar de fornecer a informação requisitada; a resposta classificada como não possui a informação está justificada e corresponde à realidade
	Incompleta	Na informação fornecida está faltando dados ou os documentos fornecidos apresentam problemas; a resposta não contempla por

		completo o que foi perguntado, sem que o órgão tenha apresentado uma justificativa legal para deixar de fornecer a informação
	Fundamentação inadequada	O motivo alegado para restringir o acesso não tem fundamentação legal ou a fundamentação é inadequada

Fonte: elaborado com base em Martins *et al.* (2014) e Michener (2016).

A taxa de resposta refere-se à proporção de solicitações respondidas em relação à quantidade de solicitações enviadas. O conceito de resposta adotado para essa análise é amplo e considera como resposta qualquer espécie de comunicação enviada por e-mail ou acessível por meio da plataforma de transparência, que não tenha sido gerada automaticamente ou que sirva para comunicar a respeito da extensão do prazo ou da tramitação interna do pedido. São consideradas as respostas que indeferem o pedido ou informam a respeito da inexistência da informação solicitada. A taxa de resposta é calculada dividindo-se o número de respostas recebidas pelo número de solicitações enviadas ao poder estadual.

O cumprimento do prazo legal é avaliado por meio de uma contagem simples dos dias entre o envio do pedido de informação e o recebimento da resposta. Neste sentido, é possível identificar os dias que cada poder estadual levará para responder a solicitação realizada, bem como visualizar uma média do tempo para resposta por poderes. A LAI prevê no art. 11 parágrafos 1º e 2º que os pedidos devem ser respondidos em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias (Lei n. 12.527, 2011).

Quanto ao tipo de resposta, classifica-se em: acesso integral; acesso parcial; acesso negado; não possui a informação; ou sem resposta. O acesso é integral quando a informação fornecida responde ao que foi perguntado de forma completa. O acesso é considerado parcial quando os documentos fornecidos apresentam problemas ou a resposta não contempla por completo o que foi perguntado, sem que se tenha apresentado uma justificativa legal para o não fornecimento. Nos casos em que há indicação da base legal para o não fornecimento de determinadas informações, o acesso parcial é considerado como uma resposta satisfatória. Classifica-se como acesso negado quando o órgão nega expressamente o acesso à informação, alegando sigilo ou outro motivo; impõe condições ou demandas de identificação ou de justificativas ilegais; ou a resposta não corresponde ao que foi demandado. Caso a justificativa corresponda às exceções de acesso à informação, regulamentadas pela LAI, a resposta é classificada como satisfatória. Não possui a informação é a classificação adotada para os casos em que o órgão alega não possuir a informação. Caso a justificativa tenha amparo legal, a resposta é considerada satisfatória. Para a análise entende-se como justificativa legal as exceções previstas na LAI, quais sejam: os dados pessoais (art. 31), as informações classificadas por autoridades como sigilosas (art. 23), quando causarem dano a procedimento administrativo em curso (art. 7º, § 3º, LAI) ou demandar trabalho excessivo para o processamento da informação (art. 13, Decreto n. 7.724/2012) (Martins *et al.*, 2014). A classificação sem resposta é adotada nas situações em que o órgão não tenha respondido ao que foi solicitado no prazo determinado pela LAI (Martins *et al.*, 2014).

As respostas podem ser consideradas: satisfatória; incompleta; ou fundamentação inadequada. A resposta é considerada satisfatória nos seguintes casos: a informação fornecida responde ao que foi perguntado e é completa; o responsável pela informação classificada como acesso parcial ou acesso negado aponta uma base legal apropriada para não fornecer a informação requisitada; a resposta classificada como não possui a informação está justificada e corresponde à realidade. É considerada incompleta nas seguintes situações: na informação fornecida faltam dados ou os documentos fornecidos apresentam problemas; a resposta não contempla por completo aquilo que foi perguntado, sem que o órgão tenha apresentado uma justificativa legal para deixar de fornecer a informação. É considerada como fundamentação inadequada quando o motivo alegado para restringir o acesso não tem fundamentação legal ou a fundamentação é inadequada (Martins *et al.*, 2014).

Toda resposta que dá acesso integral aos dados solicitados é considerada satisfatória. Nos casos em que são fornecidos alguns dados e outros não, tem-se um acesso parcial, podendo a resposta ser considerada satisfatória, incompleta ou fundamentação inadequada. É incompleta quando não apresenta parte da informação requerida, nem tampouco justificativa para o não fornecimento. Se apresentar justificativa sem fundamentação legal apropriada é classificada como fundamentação inadequada, todavia se a justificativa corresponder às exceções previstas na LAI, a resposta é considerada satisfatória. Para as situações em que o poder estadual nega o acesso ou alega não possuir a informação, deve apresentar justificativa que corresponda à realidade ou que tenha fundamentação na LAI para ser considerada satisfatória, caso contrário, é classificada como fundamentação inadequada.

4. Resultados da pesquisa empírica

4.1 Transparência passiva no poder executivo

No poder executivo a taxa de retorno foi de 100%, ou seja, todos os 25 pedidos realizados foram respondidos. Por problemas na plataforma, não foi possível completar o envio das solicitações de informação aos poderes executivos do Amapá e Bahia. Das 25 respostas recebidas, 23 foram recebidas no prazo legal e 17 foram classificadas como satisfatórias, disponibilizando os dados solicitados e/ou apresentando justificativa adequada para o não fornecimento da informação. Os executivos de Santa Catarina, Rio Grande do Norte e Mato Grosso destacaram-se por responder ao pedido de informação no mesmo dia em que foi realizado. O prazo médio de retorno foi de 10,5 dias. Os poderes executivos de Alagoas e do Pará extrapolaram o prazo legal. A resposta de Alagoas foi recebida decorridos 21 dias do envio do pedido e a resposta do Pará após 42 dias. Nenhum dos dois estados solicitou prorrogação do prazo, sendo o tipo de resposta classificado como “sem resposta”.

O conteúdo das respostas foi analisado e classificado. O tipo de resposta foi classificado em acesso integral, parcial, negado, não possui a informação e sem resposta. Já a qualidade da resposta foi classificada em satisfatória, incompleta e fundamentação inadequada. Na Tabela 1 é apresentada a avaliação das respostas no poder executivo.

Tabela 1 – Avaliação das respostas no poder executivo

Poder Executivo	Prazo da resposta	Tipo de resposta	Qualidade da resposta
Acre	20	Acesso integral	Satisfatória
Alagoas	21	Sem resposta	-
Amapá	-	-	-
Amazonas	2	Acesso integral	Satisfatória
Bahia	-	-	-
Ceará	20	Acesso integral	Satisfatória
Distrito Federal	13	Acesso integral	Satisfatória
Espírito Santo	1	Acesso integral	Satisfatória
Goiás	1	Acesso integral	Satisfatória
Maranhão	2	Acesso parcial	Incompleta
Mato Grosso	0	Acesso integral	Satisfatória
Mato Grosso do Sul	13	Acesso integral	Satisfatória
Minas Gerais	16	Acesso integral	Satisfatória
Pará	41	Sem resposta	-
Paraíba	7	Acesso integral	Satisfatória
Paraná	29	Acesso parcial	Fundamentação inadequada
Pernambuco	19	Acesso integral	Satisfatória
Piauí	5	Acesso integral	Satisfatória
Rio de Janeiro	1	Não possui a informação	Satisfatória

Rio Grande do Norte	0	Acesso integral	Satisfatória
Rio Grande do Sul	1	Acesso integral	Satisfatória
Rondônia	18	Acesso integral	Satisfatória
Roraima	7	Acesso parcial	Incompleta
Santa Catarina	0	Acesso parcial	Incompleta
São Paulo	10	Acesso integral	Satisfatória
Sergipe	7	Acesso parcial	Incompleta
Tocantins	10	Acesso parcial	Incompleta

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Em relação ao tipo de resposta, 64% dos executivos estaduais forneceram acesso integral à informação solicitada. Mesmo que 16 estados tenham disponibilizado todas as informações, foi possível perceber diferenças no grau de atenção dedicado à elaboração da resposta. Foram classificadas como acesso integral algumas respostas que não demandaram muito trabalho do poder como, por exemplo, as respostas que informavam o número de pedidos recebidos e afirmavam que todos haviam sido respondidos e as que forneciam link para o relatório estatístico com todas as informações (que já estavam divulgadas como transparência ativa no portal eletrônico). Ao mesmo tempo, outras respostas classificadas como acesso integral destacaram-se no detalhamento da informação fornecida. Os poderes executivos do Acre e de São Paulo trataram os dados, criando tabela específica para responder ao pedido, com informações sobre o status das solicitações recebidas em 2016 e as justificativas dadas para os pedidos negados. O poder executivo de Minas Gerais detalhou na resposta os dados solicitados e ainda forneceu um passo-a-passo de como essas informações também poderiam ser acessadas no relatório estatístico. O poder executivo do Espírito Santo possui um sistema de ouvidoria com banco de dados de todos os pedidos recebidos, que podem ser filtrados e agrupados de diversas formas. Na resposta fornecida indicam o passo-a-passo de como filtrar a informação que foi solicitada. Apesar de a resposta do poder executivo de Goiás ter sido classificada como integral, acredita-se que pode ter ocorrido problema de comunicação interna no poder, pois o pedido foi respondido duas vezes por setores diferentes.

As respostas de 6 executivos estaduais foram classificadas como acesso parcial. A planilha fornecida pelo executivo de Roraima estava desconfigurada, impedindo o acesso às informações sobre detalhes dos pedidos. Além de Roraima, outros quatro estados forneceram acesso parcial e tiveram a qualidade de sua resposta classificada como incompleta. Maranhão, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins encaminharam relatórios estatísticos, porém, alguns não abrangiam todos os meses do ano de 2016 e outros traziam dados apenas dos pedidos recebidos, sem detalhar se foram respondidos ou negados. Os estados não justificaram as razões das informações não estarem completas.

No que diz respeito à qualidade das respostas dos poderes executivos, 74% foram consideradas satisfatórias. Nessas, estão inclusas as respostas dos 16 estados que forneceram acesso integral e também do executivo do Rio de Janeiro, que alegou não possuir a informação, pois os pedidos são encaminhados aos órgãos responsáveis e não há controle sobre as respostas ou negativas. Apesar da necessidade de alguns ajustes, principalmente relacionados à melhoria na qualidade das respostas, o poder executivo, de modo geral, pode ser considerado transparente no que se refere à transparência passiva. A institucionalização da transparência está relacionada à disseminação da cultura do acesso, em que há o entendimento de que o Estado deve fornecer a informação pública, pois essa pertence ao cidadão (Jordão, 2011).

4.2 Transparência passiva no poder judiciário

No poder judiciário estadual foi possível efetivar o envio de 25 pedidos de acesso à

informação, uma vez que problemas tecnológicos nas plataformas do Distrito Federal e Roraima inviabilizaram o envio da solicitação. Obteve-se o retorno de 14 judiciários estaduais, que representa uma taxa de retorno de 56%. Todas as respostas foram recebidas no prazo previsto na LAI, sendo o prazo médio de retorno de 4,5 dias, com destaque para Santa Catarina e Sergipe, estados no qual o judiciário respondeu no mesmo dia em que a solicitação foi enviada, e para Amapá, Pernambuco e Tocantins, que responderam no dia seguinte ao da solicitação. Na Tabela 2 é apresentada a avaliação das respostas no poder judiciário.

Tabela 2 – Avaliação das respostas no poder judiciário

Poder Judiciário	Prazo da resposta	Tipo de resposta	Qualidade da resposta
Acre	3	Não possui a informação	Satisfatória
Alagoas	2	Acesso negado	Fundamentação inadequada
Amapá	1	Acesso integral	Satisfatória
Amazonas	-	Sem resposta	-
Bahia	-	Sem resposta	-
Ceará	5	Acesso negado	Fundamentação inadequada
Distrito Federal	-	-	-
Espírito Santo	18	Acesso integral	Satisfatória
Goiás	-	Sem resposta	-
Maranhão	-	Sem resposta	-
Mato Grosso	2	Acesso integral	Satisfatória
Mato Grosso do Sul	-	Sem resposta	-
Minas Gerais	-	Sem resposta	-
Pará	-	Sem resposta	-
Paraíba	-	Sem resposta	-
Paraná	-	Sem resposta	-
Pernambuco	1	Acesso integral	Satisfatória
Piauí	-	Sem resposta	-
Rio de Janeiro	14	Acesso negado	Satisfatória
Rio Grande do Norte	-	Sem resposta	-
Rio Grande do Sul	0	Acesso parcial	Incompleta
Rondônia	2	Acesso parcial	Incompleta
Roraima	-	-	-
Santa Catarina	0	Acesso integral	Satisfatória
São Paulo	15	Acesso integral	Satisfatória
Sergipe	0	Acesso integral	Satisfatória
Tocantins	1	Acesso integral	Satisfatória

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Em relação ao tipo de resposta, dos 25 pedidos enviados, 44% não foram respondidos, 32% foram respondidos de forma integral, 8% forneceram acesso parcial, 12% negaram acesso e 4% afirmaram não possuir a informação. A quantidade de pedidos sem resposta é consideravelmente alta, especialmente quando comparado ao poder executivo. Diferentemente do poder executivo, no poder judiciário poucos estados fizeram referência ao relatório estatístico. Dos seis judiciários estaduais que forneceram acesso integral e satisfatório, apenas Mato Grosso e Sergipe enviaram *link* para seus relatórios estatísticos. O judiciário de Pernambuco enviou planilha com a íntegra dos pedidos, com possibilidade de filtrá-los para obter os dados solicitados. Os demais estados detalharam todas as informações requeridas no corpo da resposta.

O acesso à informação foi negado pelos judiciários estaduais de Alagoas, Ceará e Rio de Janeiro. Alagoas e Ceará pediram que a solicitação fosse esclarecida sem, contudo,

especificar os aspectos que deveriam ser esclarecidos. Portanto, foram as respostas consideradas, quanto a sua qualidade, como fundamentação inadequada. O judiciário do Rio de Janeiro também negou o acesso à informação. Entretanto, quanto à qualidade da resposta, foi classificada como satisfatória, tendo em vista a justificativa com fundamentação legal fornecida. Conforme justificativa, o poder não possui sistema para tratar os dados e “desta forma, deixamos de atender à solicitação com base no art. 12, III, da resolução n. 215/2015, do CNJ”. O inciso citado prevê o não atendimento das solicitações que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações. Porém, segundo Michener, Moncau e Velasco (2014), todo pedido de acesso à informação gerará algum grau de trabalho adicional ao órgão que o recebe, principalmente nos casos em que se trata de informação que não foi previamente consolidada.

A qualidade da resposta não foi analisada para os poderes cuja resposta foi classificada como “sem resposta”. Assim, o percentual é calculado com base na quantidade de pedidos respondidos. Das 14 respostas recebidas, 72% foram consideradas satisfatórias, 14% estavam incompletas e 14% tiveram fundamentação inadequada. Os judiciários do Rio Grande do Sul e de Rondônia forneceram acesso parcial e ambos tiveram sua resposta classificada como incompleta, pois não informaram se os pedidos haviam sido respondidos ou negados e não apresentaram justificativa para a informação faltante.

Dentre as respostas consideradas satisfatórias estão aquelas com acesso integral, bem como aquelas com acesso negado, cuja negativa está prevista de forma legal. No caso do judiciário do Estado do Acre, por exemplo, que alegou não possuir a informação solicitada, a resposta continha o seguinte texto: “no Tribunal de Justiça do Estado do Acre não há mecanismo que possibilite informar com os detalhamentos solicitados”. Todavia, cabe destacar que a solicitação enviada ao poder requeria informações que, de acordo com a LAI, já deveriam ser divulgados por todos os órgãos e entidades em seus sítios eletrônicos. De modo geral, não se pode afirmar que o poder judiciário estadual esteja cumprindo com exercício da transparência passiva, uma vez que essa diz respeito à obrigação do Estado em conceder, aos cidadãos que o requeiram, acesso oportuno à informação que esteja em poder dos órgãos públicos (Yazigi, 1999).

4.3 Transparência passiva no poder legislativo

No poder legislativo também foram efetivados 25 envios de pedido de acesso à informação. Não foi possível enviar solicitações para os legislativos da Bahia e do Sergipe. Dos 25 pedidos enviados, apenas 6 foram respondidos, representando uma taxa de retorno de 24%. Dos 6 legislativos estaduais que responderam ao pedido, 5 cumpriram o prazo legal, sendo a média de retorno de 10,5 dias. O legislativo do Mato Grosso respondeu ao pedido após 26 dias do envio. Tal prazo está fora do estabelecido na LAI, pois o estado não solicitou a prorrogação de dez dias prevista na legislação. Dessa maneira, apesar de ter enviado resposta ao pedido, o legislativo do Estado do Mato Grosso teve seu tipo de resposta classificada como sem resposta. Na Tabela 3 é apresentada a avaliação das respostas no poder legislativo.

Tabela 3 – Avaliação das respostas no poder legislativo

Poder Legislativo	Prazo da resposta	Tipo de resposta	Qualidade da resposta
Acre	-	Sem resposta	-
Alagoas	-	Sem resposta	-
Amapá	-	Sem resposta	-
Amazonas	-	Sem resposta	-
Bahia	-	-	-
Ceará	-	Sem resposta	-

Distrito Federal	8	Acesso integral	Satisfatória
Espírito Santo	12	Acesso integral	Satisfatória
Goiás	-	Sem resposta	-
Maranhão	-	Sem resposta	-
Mato Grosso	26	Sem resposta	-
Mato Grosso do Sul	-	Sem resposta	-
Minas Gerais	-	Sem resposta	-
Pará	-	Sem resposta	-
Paraíba	-	Sem resposta	-
Paraná	-	Sem resposta	-
Pernambuco	4	Acesso integral	Satisfatória
Piauí	-	Sem resposta	-
Rio de Janeiro	10	Acesso negado	Satisfatória
Rio Grande do Norte	-	Sem resposta	-
Rio Grande do Sul	3	Acesso parcial	Incompleta
Rondônia	-	Sem resposta	-
Roraima	-	Sem resposta	-
Santa Catarina	-	Sem resposta	-
São Paulo	-	Sem resposta	-
Sergipe	-	-	-
Tocantins	-	Sem resposta	-

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Dos pedidos enviados, 80% foram classificados como sem resposta, 12% forneceram acesso integral, 4% acesso parcial e 4% negaram o acesso à informação. O acesso integral foi concedido pelos legislativos do Distrito Federal, Pernambuco e Espírito Santo. Por outro lado, o acesso à informação foi negado pelo legislativo do Rio de Janeiro. Dos cinco pedidos respondidos no prazo legal, 4 foram considerados satisfatórios e 1 incompleto. A resposta fornecida pelo legislativo do Rio Grande do Sul foi considerada incompleta, pois considerou a relação de todos os pedidos de informação recebidos desde 2014, sem a possibilidade de filtrar a informação. Ao divulgar todos os pedidos recebidos entende-se que a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul atendeu ao princípio da publicidade, entretanto não foi transparente. A publicidade garante a divulgação das ações governamentais, enquanto a transparência busca também a compreensão do conteúdo pela sociedade. Para ser transparente, a informação deverá ser divulgada de forma clara e de fácil entendimento. Assim, deve atentar-se também a forma como está disponibilizada à sociedade (Guerra, 2003). A baixa taxa de retorno observada no poder legislativo estadual demonstra que ainda predomina nesse poder a cultura do sigilo, destacada por Jordão (2011) como um dos grandes obstáculos para a abertura dos governos.

5. Conclusões

Na análise da transparência passiva nos poderes estaduais brasileiros, a maior parte dos estados apresentou resultados melhores em seus executivos comparados aos judiciários e legislativos. Destacaram-se os estados do Espírito Santo e Pernambuco, sendo os únicos estados em que todos os poderes fornecerem acesso integral e satisfatório às informações solicitadas. Por outro lado, houve aqueles que denotaram enfrentar dificuldades no atendimento aos pedidos de informação. No Estado de Alagoas o executivo e o legislativo não forneceram resposta e o judiciário negou o acesso à informação. No Estado do Pará os três poderes não responderam dentro do prazo legal. O Estado do Rio de Janeiro apresentou resistência no fornecimento de informações, tendo o poder executivo informado não possuir a

informação solicitada, enquanto os poderes legislativo e judiciário negaram o acesso.

A pergunta realizada aos poderes permitiu observar que não há um consenso sobre a classificação dos pedidos de informação e do tratamento dado a eles. A LAI determina que os órgãos divulguem relatório estatístico com a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos. Entretanto, não está definido na legislação, e os entendimentos são divergentes entre os órgãos, sobre o que considerar pedidos atendidos, indeferidos, respondidos ou negados. Há também aqueles que consideram qualquer demanda recebida como pedido de informação, mesmo que se trate de reclamação, sugestão etc. Ainda, as nomenclaturas utilizadas nos relatórios disponibilizados são diversas e poucos poderes explicitam a classificação adotada. De acordo com as respostas fornecidas, as justificativas mais utilizadas para negar as informações foram: pedido genérico, dados insuficientes para atendimento da demanda, falta de clareza no pedido, fora da competência do poder, demandavam tratamento adicional de dados, pedido desproporcional ou desarrazoado, tratavam de dados pessoais, informação sigilosa conforme legislação específica e informação sigilosa conforme a LAI.

Parece haver uma divergência entre o que está estabelecido na legislação e o que ocorre na prática, fato que foi identificado com a falta de adequação dos poderes estaduais às exigências de transparência passiva contidas na LAI. Esse distanciamento entre a transparência imposta aos entes governamentais e seu efetivo cumprimento é destacado na literatura como sendo uma das características do formalismo. Embora a LAI tenha determinado um período de 180 dias para que todos os poderes se adequassem às novas exigências, na esfera estadual, passados mais de cinco anos de vigência da LAI, ainda há muito que fazer para que se tenha total adequação à legislação. A postura adotada pelos poderes investigados revela que o comportamento social ainda não foi institucionalizado, havendo uma defasagem entre a conduta concreta e a norma prescrita. Até então não se pode afirmar que os estados brasileiros cumprem com o seu dever de disponibilização de informações através da transparência passiva. Medidas práticas como o estabelecimento de um órgão que realize o controle institucional e o investimento em recursos podem contribuir para a promoção da transparência passiva nos poderes estaduais. No entanto, conforme explicitado no formalismo trata-se de um processo longo, que envolve questões culturais e de adaptação não só dos poderes estaduais de fornecerem a informação, mas também da sociedade em utilizar o direito de transparência passiva para solicitar informações ao poder público e exercer o controle social, promovendo a *accountability*.

Referências

- Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. (2004). Finanças públicas, democracia e *accountability*. In Arvate, P. R., & Biderman, C. (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Akutsu, L., & Pinho, J. A. G. (2002). Sociedade da informação, *accountability*, e democracia delegada: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 36(5), 723-745.
- Angélico, F. (2015). *Lei de acesso à informação: reforço ao controle democrático*. São Paulo: Estúdio Editores.com.
- Campagnoni, M. *et al.* (2016). Transparência no poder legislativo municipal: uma análise dos portais eletrônicos das câmaras de vereadores das capitais brasileiras. *Revista Gestão Organizacional*, 9(1).
- Cruz, C. F. *et al.* (2012). Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 46(1), 153-176.
- Cruz, M. C. M. T., Silva, T. A. B., & Spinelli, M. V. (2016). O papel das controladorias locais

no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. *Cadernos EBAPÉ.BR*, 14(3), 721.

Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. (2012). Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília. Recuperado em 25 de dezembro de 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm

Denhardt, R. B. (2012). *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage.

Diniz, G. M. (2015). O estado da transparência digital de portais eletrônicos: um estudo nos municípios do Ceará. *Revista TCEMG*, 33(4), 91-116.

Gondin, R. A., & Raupp, F. M. (2015). Transparency ranking of the legislative electronic portals of the largest brazilian municipalities. *Australian Journal of Basic and Applied Sciences*, 9(1), 51-64.

Guerra, E. M. (2003). *Os controles externo e interno da administração pública e os tribunais de contas*. Belo Horizonte: Fórum.

Jordão, R. (2011). *Acesso à informação pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília: Eclips Design.

Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. (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. Recuperado em 25 de dezembro de 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm

Lyrío, M. V. L. (2016). *Transparência da gestão pública em portais eletrônicos: uma análise no contexto do poder executivo dos governos sub-nacionais brasileiro e espanhol*. Tese de doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.

Lunkes, R. J. et al. (2015). Transparência no setor público municipal: uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasileiras com base em um instrumento de apoio à decisão. *Revista da CGU*, 7(10), 88-108.

Machado-da-Silva, C. L. et al. (2003). Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In Vieira, M. M. F., & Carvalho, C. A. (Orgs.). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.

Martins, P. et al. (2014). *Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014*. São Paulo: Article 19 e Open Society Foundations.

Michener, G., Moncau, L. F. M., & Velasco, R. (2014). *Estado brasileiro e transparência: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação*. Rio de Janeiro: FGV e Open Society Foundations.

Michener, G. (2016). *Transparência local no Brasil: avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades*. Rio de Janeiro: FGV e Open Society Foundations.

Motta, F. C. P., & Alcadipani, R. (1999). Jeitinho brasileiro, controle social e competição. *Revista de Administração de Empresas*, 39(1), 6-12.

Pinho, J. A. G. (2008). Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 471-493.

Prado, O. (2004). *Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras*. Dissertação de mestrado, Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil.

Ramos, A. (1983). *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. Rio de Janeiro: FGV.

Raupp, F. M. (2011). *Construindo a accountability em câmaras municipais do estado de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos*. Tese de doutorado, Universidade

Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil.

Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. (2015). A Lei, ora a Lei: um Balanço da (In)Transparência Passiva em Câmaras Municipais Brasileiras. *Anais do Encontro de Administração da Informação*, Brasília, Brasil, 5.

Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. (2016). Review of passive transparency in Brazilian city councils. *Revista de Administração*, 51(3), 288-298.

Riggs, F. W. (1964). *A ecologia da administração pública*. Rio de Janeiro: FGV.

Silva, T. E., Eirão, T. G., & Cavalcante, R. S. (2015). Relacionando la legislación sobre acceso a la información de los países del MERCOSUR. *Biblios: Journal of Librarian ship and Information Science*, 56, 28-38.

Staroscky, E. A. *et al.* (2014). A transparência dos portais das prefeituras em municípios catarinenses sob a perspectiva da legislação brasileira. *REUNA*, 19(1), 29-52.

Vieira, C. A., Costa, F. L., & Barbosa, L. O. (1982). O “jeitinho” brasileiro como um recurso de poder. *Revista de Administração Pública*, 16(2), 5-31.

Yazigi, A. F. (1999). Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción. *Anais da International Anti-Corruption Conference*, Durban, África do Sul, 9.

Zucolotto, R., Teixeira, M. A. C., & Riccio, E. L. (2015). Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12(25), 137–158.