

RELATÓRIO

Indicadores de implementação e cumprimento ao acesso à informação pública em nível subnacional no Brasil

Apresentado para a Controladoria Geral da União, relativo ao Marco 1, Compromisso 11 (diagnóstico da LAI nos municípios), Open Government Partnership

Preparado pelo Programa de Transparência Pública, Fundação Getulio Vargas¹
Dezembro de 2020

Resumo: O material apresentado consiste em dois documentos principais: a) o atual relatório sobre indicadores de implementação e cumprimento; e, b) um *working paper* recém elaborado sobre os determinantes socioeconômicos e políticos para o cumprimento da lei de acesso à informação a nível municipal. Ao lado da nova Escala Brasil Transparente de 2020-21 (publicação iminente), os dois documentos fornecem um panorama dos compromissos subnacionais com a lei de acesso à informação pública (12.527). O prognóstico não é animador.

A implementação e a conformidade com a LAI são significativamente deficientes. Os problemas gerais mais claros são os frágeis compromissos com a transparência e a fiscalização deficiente. No entanto, mais três problemas se destacam em termos de implementação: em primeiro lugar, falta padronização nos relatórios sobre a LAI (por exemplo, número de solicitações, desagregação por ano etc.). Em segundo lugar, existem lacunas graves no fornecimento de dados (alguns anos não são relatados, por exemplo). Terceiro, a validade e confiabilidade do relatório do governo sobre a LAI é questionável. Ainda, há baixa conformidade em geral, especialmente sobre certas políticas públicas, como as da área de segurança pública, e com obrigações de transparência, especialmente do tipo passiva (respostas às solicitações dos cidadãos).

¹ Autores: Bernardo Schwaitzer, Gregory Michener. Este material, seus resultados e conclusões são de responsabilidade dos autores e não representam, de qualquer maneira, a posição institucional da Fundação Getulio Vargas / FGV EBAPE.

Parte I. Indicadores de Implementação

Estados e Capitais - Relatórios estatísticos de cumprimento da LAI

O art. 30, III da LAI impõe aos entes a publicação de relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e negados, bem como informações genéricas sobre os solicitantes. Buscamos por esses relatórios nos sites dedicados à Transparência de todos os governos de Estados e Distrito Federal e de suas respectivas capitais, em novembro de 2020. A tabela abaixo resume o que encontramos:

Tabela 1 – Divulgação de relatórios estatísticos sobre a LAI em estados e municípios

UF	Estadual	Período	Capital	Período
Acre	-	-	-	-
Alagoas	✓	2016-2019	✓	2016-2019
Amapá	-	-	-	-
Amazonas	✓	2016-2019	-	-
Bahia	✓	2012-2019	✓	2015-2019
Ceará	✓	2014-2018	✓	2016-2019
Distrito Federal	✓	2013-2019	-	-
Espírito Santos	-	-	✓	2012-2019
Goiás	✓	2012-2019	✓	2014-2019
Maranhão	✓	2015-2019	✓	2016-2019
Mato Grosso	✓	2012-2019	-	-
Mato Grosso do Sul	✓	2016-2019	✓	2012-2019
Minas Gerais	✓	2016-2019	✓	2017-2019
Pará	✓	2016-2019	-	-
Paraíba	✓	2012-2019	✓	2012-2019
Paraná	✓	2017-2019	✓	2016-2019
Pernambuco	✓	2013-2019	✓	2015-2019
Piauí	-	-	-	-
Rio de Janeiro	✓	2015-2020	✓	2016-2017
Rio Grande do Norte	-	-	✓	2014-2019
Rio Grande do Sul	✓	2012-2019	✓	2018-2019
Rondônia	✓	2016-2019	✓	2016-2019
Roraima	✓	2016-2019	-	-
Santa Catarina	-	-	-	-
São Paulo	✓	2012-2019	✓	2012-2019
Sergipe	✓	2012-2019	✓	-
Tocantins	-	-	✓	2016-2019

Fonte: elaboração do autor

No total, 7 estados e 8 capitais descumpriram o dispositivo legal e não dispunham de qualquer informação que permitisse avaliar elementos sobre a quantidade de pedidos ou características genéricas dos requerentes.

Figura 1 – Pedidos de acesso à informação nos estados (2016-2019)



Fonte: elaboração do autor

A figura 1 demonstra que São Paulo é, com certa folga, o estado onde houve maior quantidade de solicitações entre 2016-19 (período selecionado para comparação por ser o que a maior parte dos estados disponibiliza dados). A população de cerca de 46 milhões habitantes certamente ajuda a explicar isso. No entanto, não há associação direta entre população e quantidade de pedidos, como demonstra o Distrito Federal, apenas o 20º em população e o 2º em solicitações.

Figura 2 – Pedidos em acesso à informação em capitais (2016-19)



Fonte: elaboração do autor

A figura 2 indica São Paulo como a capital que lidera em número de pedidos: 29.953, aproximadamente metade de todos os pedidos no período analisado. Um fator que contribui para isso é a população, visto que a capital é a maior cidade do Brasil, com cerca de 12 milhões de habitantes. No entanto, não é possível observar uma correlação direta entre população e quantidade de pedidos, visto que capitais com população relativamente pequena, como Vitória (cerca de 350 mil habitantes) e João Pessoa (cerca de 800 mil habitantes) destacam-se entre as seis com maior número de pedidos. Enquanto isso, cidades como o Rio de Janeiro (2º maior população entre as capitais, com cerca de 7 milhões de habitantes) e Salvador (3º maior população entre as capitais, com cerca de 3 milhões de habitantes) reportaram, respectivamente, 1191 e 536 pedidos.

Agregação – falta de detalhamento

Os dados relatados pelos entes brasileiros apresentam um dilema que deveria ser resolvido: a grande variabilidade na forma como os dados são processados e dispostos. O estado do Rio de Janeiro, por exemplo, mostra os dados desde 2015 até o presente de

forma agregada, não sendo possível acompanhar a evolução da quantidade de pedidos a cada ano. No caso das capitais, Belo Horizonte, Campo Grande, Goiânia, João Pessoa, Maceió, Natal, Porto Velho, São Luís, Sergipe e os estados do Paraná e Sergipe disponibilizam poucas informações sobre os pedidos, se resumindo basicamente a quantos deles foram feitos a cada ano. Assim, não é possível, por exemplo, saber quantos pedidos foram atendidos e quantos foram negados.

Pedidos v. outras consultas – falta de definição

Em alguns casos, escolhas quanto a agregação das informações torna difícil uma análise comparativa. O estado da Bahia registrou, somente em 2019, 422.695 manifestações na Ouvidoria, sendo 357.624 tratadas como “informação”. Isso representa quase três vezes a quantidade de pedidos de acesso feitos ao e-Sic da União no mesmo ano. Dentre os assuntos mais destacados, estão “informação sobre rede credenciada” (104.567) e “informação sobre rendimento de IR” (10.222). O Ceará também apresenta uma quantidade incomum de pedidos: somente no ano de 2018, último no qual foi disponibilizado relatório estatístico, o estado reporta terem disso feitos 24.325 solicitações (quase a mesma quantidade de pedidos que o estado de São Paulo, que possui uma população mais de 5 vezes maior). Ambos os estados registram solicitações feitas pelo telefone como pedidos de acesso à informação.

Período – falta de atualização e extensão dos dados

Não há uma padronização consistente do período no qual os entes disponibilizam dados. Há ainda casos como o do município do Rio de Janeiro, onde a última atualização dos dados sobre pedidos é de 2017, e se Aracaju, onde não há qualquer informação sobre o período ao qual os dados (468 pedidos) se referem.

Os dados disponíveis também variam quanto ao período disponível:

Capitais: Apenas quatro capitais (Campo Grande, João Pessoa, São Paulo e Vitória) disponibilizam dados sobre pedidos desde 2012, início da vigência da LAI. 7 das 17 capitais (41%) disponibilizam dados desde 2016: Curitiba, Fortaleza, Maceió, Palmas, Porto Velho, Rio de Janeiro e São Luís. Recife e Salvador disponibilizam dados desde 2015, Goiânia e Natal desde 2014, Belo Horizonte desde 2017 e Porto Alegre desde 2018.

Estados: Dos 18 estados que fornecem dados, 6 (33%) deles disponibilizam dados desde o início da vigência da LAI: Goiás, Mato Grosso, Paraíba, Rio Grande do Sul, São Paulo e Sergipe. O Distrito Federal e Pernambuco disponibilizam dados desde 2013, e o Maranhão e o Rio de Janeiro desde 2015. A maior parte (7 dos 18, ou 39%) disponibiliza dados desde 2016. São os casos de Alagoas, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Rondônia e Roraima. O Paraná, por fim, só disponibiliza dados desde 2017. Por todas essas questões, é difícil fazer análises comparativas entre os diferentes entes federativos quanto ao cumprimento dessa obrigação da LAI.

Pedidos “Atendidos” — Validez dos dados?

No total, 13 das 27 unidades federativas não reportaram informações que permitam aferir o atendimento às solicitações de acesso à informação. A maior parte dos entes que reportaram taxas de atendimento declaram ter respondido a mais de 90% dos pedidos (refere-se à Tabela 2). Como dará para perceber quando examinaremos as avaliações (auditorias) de transparência na próxima seção, estas taxas de atendimento não conformam com a experiência dos usuários. Enfim, estas taxas são de pouca utilidade informacional.

Os estados do Maranhão, o Mato Grosso e o Rio Grande do Sul apresentaram o menor percentual de atendimento às solicitações. Em particular, Maranhão é um caso interessante, porque o estado recebe “10” na Escala Brasil Transparente e o Governador tem demonstrado compromissos bem documentados à transparência (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018, p. 68). Ao mesmo tempo, olhando para a experiência dos usuários, a taxa de resposta do Maranhão parece mais realista. Os estados que relataram uma taxa de atendimento quase perfeita, incluem Paraíba, Rondônia e São Paulo.

Tabela 2 – Percentual de atendimento às solicitações nos estados

UF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
AL	-	-	-	-	100%	98%	98%	94%	97%
AM	-	-	-	-	100%	100%	99%	93%	97%
DF	-	94%	97%	97%	98%	98%	99%	99,8%	98%
MA	-	-	-	-	-	-	86%	85%	86%
MG	-	-	-	-	97%	95%	93%	93%	95%
MS	-	-	-	-	100%	100%	100%	100%	100%

MT	-	-	-	-	75%	77%	80%	83%	79%
PB	-	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
PE	-	72%	85%	87%	94%	94%	92%	90%	90%
RJ	-	-	-	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	96%
RO	-	-	-	-	100%	100%	100%	99%	99%
RR	-	-	-	-	100%	100%	98%	84%	94%
RS	37%	98%	99%	93%	50%	50%	59%	60%	70%
SP	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%	100%	100%	100%	99,9%

Fonte: elaboração do autor

Apenas 9 das 27 capitais (33%) reportaram dados que permitam aferir o percentual de atendimento de solicitações (refere-se à Tabela 3). Mesmo nas que reportaram, não há informações para todo o período de vigência da LAI, com exceção de Vitória. As poucas informações disponíveis apontam para um percentual de atendimento ligeiramente melhor do que o dos estados, inclusive com o caso de Palmas, que atendeu a todas as solicitações.

Tabela 3 – Percentual de atendimento às solicitações nas capitais

Capital	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Curitiba	-	-	-	-	100%	100%	99,7%	100%	99,9%
Fortaleza	-	-	-	-	-	86%	83%	88%	86%
Palmas	-	-	-	-	100%	100%	100%	100%	100%
Porto Alegre	-	-	-	-	-	-	89%	90%	89%
Recife	-	-	-	87%	97%	95%	97%	96%	94%
Rio de Janeiro	-	-	-	-	-	98%	-	-	98%
Salvador	-	-	-	90%	100%	100%	100%	-	99%
São Paulo	100%	-	97%	97%	98%	94%	95%	93%	95%
Vitória	83%	87%	75%	69%	77%	79%	81%	83%	80%

Fonte: Elaboração do autor

Pedidos Negados

Apenas 13 estados disponibilizam dados sobre pedidos negados, e dentre os que os disponibilizam, nem todos o fazem para todo o período reportado. A tabela 4 demonstra

que, percentualmente, poucos pedidos são negados. Outra vez, a experiência dos usuários, como veremos, não corrobora estes dados. Outro dado que coloca em dúvida as taxas de negação dos estados é a taxa reportada em âmbito federal. O governo federal reporta que 8,23% dos pedidos são negados, conforme o Painel Estatístico da Lei de Acesso à Informação da CGU. Logo, apenas o Mato Grosso apresenta um percentual de negativas superior ao que ocorre em âmbito federal. Além disso, há uma grande variabilidade entre o percentual de negativas nos estados (inclusive, no caso de Rondônia, não foi reportado nenhum pedido de acesso à informação negado).

Tabela 4 – Pedidos negados nos estados

UF	Pedidos negados	Percentual de negativas	Período
AL	156	1,9%	2016-19
AM	103	3,2%	2016-19
DF	1669	3,8%	2013-19
MA	216	4,3%	2018-19
MG	1712	8,0%	2016-19
MS	33	1,9%	2016-19
MT	309	16,6%	2016-19
PB	6	0,1%	2013-19
PE	415	5,3%	2013-19
RO	0	0%	2016-19
RR	64	7,7%	2016-19
RS	88	0,4%	2012-19
SP	3711	2,7%	2012-19

Fonte: elaboração do autor

Em geral, as capitais negam poucas solicitações de acesso à informação, como demonstra a Tabela 5. Apenas no caso de São Paulo o percentual de pedidos negados foi maior do que 10%. Esses dados, no entanto, não significam que todas essas solicitações estejam sendo plenamente atendidas. Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre e São Paulo são as únicas capitais que disponibilizaram informações sobre recursos. Em todas elas, há anos em que a quantidade de recursos é maior do que a quantidade de negativas de solicitação, o que indica que os cidadãos permaneceram insatisfeitos com as respostas, mesmo que os governos municipais a tenham considerado atendida.

Tabela 5 – Pedidos negados nas capitais

Capital	Pedidos negados	Percentual de negação	Período
Curitiba	52	0,9%	2016-19
Fortaleza	107	3,5%	2016-19
Palmas	2	1,5%	2016-19
Porto Alegre	3	0,3%	2018-19

Recife	246	8,6%	2015-19
Rio de Janeiro	16	2,1%	2017
Salvador	7	1,3%	2015-18
São Paulo	3991	10,1%	2012-19
Vitória	223	6,6%	2012-19

Fonte: elaboração do autor

O levantamento permitiu visualizar que a conformidade com a obrigação prevista no art. 30, III da LAI -publicar relatórios estatísticos- é baixa para o período, com diversos casos de estados e capitais que não divulgaram informações sobre nenhum ano sequer. Mesmo entre os que publicam, falta completude aos dados, visto que muitos entes se limitam a informar quantos pedidos foram feitos em determinado ano. Torna-se impossível, por exemplo, ter dimensão da quantidade de pedidos atendidos e pedidos negados. Assim, de forma a cumprir com as obrigações legais e facilitar a compreensão sobre a LAI em âmbito estadual/local, é importante que os entes melhorem os parâmetros de divulgação de seus relatórios estatísticos.

Parte II. Avaliações de Cumprimento à LAI

Avaliações de transparência estaduais e municipais

Procuramos avaliações de transparência, entendidos como relatórios publicados por indivíduos (por exemplo, acadêmicos) organização (como jornais ou ONGs) ou instituição reconhecidos, que, no todo ou em parte, medem a conformidade do governo com as políticas de transparência pública, em nível estadual e local realizadas nos últimos 4 anos (2017 até 2020).

Os estudos acadêmicos foram buscados através dos bancos da CAPES de teses e dissertações, além dos periódicos, e no Google Scholar. No caso das teses e dissertações, em busca avançada, foram selecionadas todas as universidades públicas (federais e estaduais), todas as Pontifícias Universidades Católicas, a FGV, o INSPER e o IBMEC. Foram utilizados termos de busca “municipal” ou “estadual” mais “transparência” ou “acesso à informação”. Dos mais de 5 mil termos de busca retornados, alguns poucos efetivamente representavam avaliações de transparência, em estados e municípios: 12 teses e dissertações, e 22 artigos.

Quase todos os trabalhos acadêmicos encontrados fizeram avaliações de transparência ativa. Além disso, costumam focar o poder executivo municipal, delimitando um conjunto delimitado por aspectos regionais. Alguns deles (Diniz *et al*, 2020; Nascimento, 2020) buscaram ainda compreender possíveis fatores sociais e econômicos que tenham influenciado nos resultados encontrados. A tabela abaixo sintetiza os trabalhos encontrados que avaliaram, ao menos, 20 municípios ou os entes estaduais e distrital:

Tabela 6 – Avaliações acadêmicas de transparência ativa

Nível de governo	Tipo de Poder	Entes avaliados	Autores
Estadual	Executivo	26 estados e o Distrito Federal	Santos e Navarro (2017)
Municipal	Executivo	27 municípios de SC com população maior que 50 mil habitantes	Lenzi <i>et al</i> (2017)
Estadual	Judiciário	13 Tribunais de Justiça	Cruz e Zuccolotto (2020)
Estadual	Executivo	9 estados do Nordeste	Mesquita (2018)
Municipal	Executivo e Legislativo	399 municípios do PR	Flach (2017)
Municipal	Executivo	25 municípios do RS	Santos (2017)
Municipal	Executivo	40 municípios do RS com população maior que 50 mil habitantes	Vieira e Kronbauer (2017)
Municipal	Executivo	100 maiores municípios brasileiros	Machado <i>et al</i> (2017)
Municipal	Executivo	25 municípios de maior PIB do TO	Nunes <i>et al</i> (2019)
Municipal	Executivo	79 municípios do MS	Vieira <i>et al</i> (2018)
Municipal	Executivo	98 municípios do CE (critérios demográficos e regionais de seleção)	Oliveira e Crisóstomo (2020)
Municipal	Legislativo	50 maiores municípios brasileiros	Andrade e Raupp (2017)
Municipal	Executivo	157 municípios cearenses com Portal da Transparência ativo	Diniz, Pontes e Pinheiro (2020)
Municipal	Executivo	43 municípios do RS com mais de 50 mil habitantes	Broco <i>et al</i> (2018)

Fonte: elaboração dos autores

As avaliações realizadas pela sociedade civil foram buscadas de duas formas. Primeiro, com busca exaustiva nos sites de organizações amplamente reconhecidas,

como a Artigo 19 e a Transparência Brasil. Além disso, foram buscadas através do Google, utilizando os termos “transparência” ou “acesso à informação” mais o nome dos estados (por exemplo, “acesso à informação Amazonas”). Dessa forma, foi possível obter resultados de organizações de atuação regionais, bem como avaliações jornalísticas, o que nos levou a identificar 13 avaliações.

A tabela 7 agrega os resultados reportados pelas avaliações levantadas. Só foram consideradas informações reportadas de forma clara, sem que houvesse necessidade de fazer cálculos ou qualquer operação para deduzir as informações. Assim, foram utilizados dados de 7 avaliações de transparência ativa e 11 de transparência passiva. Todos os estados foram avaliados ao menos uma vez; e 68 municípios foram avaliados. Todos os poderes e os Tribunais de Contas e Ministérios Públicos foram avaliados por ao menos um dos estudos.

Tabela 7 – Avaliações de transparência no Brasil (2017-2020)

Tipo de entes avaliados	Tipo de avaliação				
	Passiva				Ativa
	Pedidos	Respostas	Parciais	Negativas	Conformidade Média
Federal/Estadual/Municipal	206	76	47	35	-
Federal/Estadual	115	78	21	2	81%
Estadual/Municipal	-	-	-	-	85%
Estadual	193	95	49	4	52%
Municipal	808	302	36	11	54%
Total/Média	1322	551	153	52	64%

Fonte: elaboração dos autores

Em avaliações de transparência passiva, foram enviados 1322 pedidos e obtidas 551 respostas, o que significa que apenas 41% dos pedidos foi respondido. Se excluídas as avaliações que envolveram também órgãos em nível federal, foram 1001 pedidos e 397 respostas, uma taxa de retorno de 39%. Apenas 4% dos pedidos foi negado. No entanto, se considerados apenas os pedidos efetivamente respondidos (551), o percentual de negativas aumenta para 7,6%.

Nas avaliações de transparência ativa, a taxa de conformidade média foi de 0,64. No entanto, as duas avaliações com maiores taxas de conformidade, que elevaram a média, avaliaram apenas a transparência ativa em relação às informações sobre Covid-19. É possível que, se tratando de um assunto específico e de grande interesse por parte da sociedade civil, tenha havido maior mobilização para melhorar os níveis de transparência nesses casos. A diferença da conformidade com a transparência “cotidiana” é expressiva.

Em sequência, apresentaremos mais detalhadamente algumas avaliações de transparência que avaliaram estados ou número expressivo de municípios.

Avaliações gerais

Título: Panorama dos sistemas eletrônicos de informação ao cidadão: uma análise das ferramentas de diferentes órgãos públicos. (2019)

Autoria: Artigo 19, Instituto Governo Aberto e Instituto Centro de Vida

Entes avaliados: Executivo em nível federal, estadual e distrital

Metodologia: Avaliação de transparência passiva e transparência ativa

Resultados: Foram analisados 4 critérios de transparência ativa (acesso ao sistema eletrônico da página principal em até 3 cliques, acesso à regulamentação local da LAI em até 3 cliques, disponibilização de orientações sobre o uso do sistema e acesso aos relatórios estatísticos de cumprimento da LAI em até 3 cliques) e 11 critérios de transparência passiva (geração de número de protocolo para o pedido, armazenamento de histórico de pedidos e respostas, possibilidade de direcionar o pedido para órgão específico, existência de sistema eletrônico de avisos da tramitação por e-mail, possibilidade de impetração de recursos -inclusive decorrentes de ausência de resposta no prazo legal, disponibilização de responsáveis por responder aos recursos, mecanismos para avaliação de qualidade da resposta, possibilidade de encaminhamento anônimo do pedido e existência de mecanismo de avaliação da qualidade do sistema).

No âmbito dos Estados e Distrito Federal, os dois critérios menos atendidos foram a possibilidade de fazer o pedido de forma anônima (cumprido apenas pelo Mato

Grosso) e a disponibilização de informações sobre os responsáveis por responder aos recursos (cumprido por apenas 4 das 27 unidades federativas). A tabela 8 sintetiza o percentual de cumprimento dos 15 requisitos em cada unidade federativa:

Tabela 8 – Cumprimento de critérios de Transparência Ativa e Passiva dos Sics estaduais

Estado	Total	%
Acre	10	67%
Alagoas	12	80%
Amapá	10	67%
Amazonas	11	73%
Bahia	9	60%
Ceará	10	67%
Distrito Federal	8	53%
Espírito Santo	11	73%
Goiás	8	53%
Maranhão	12	80%
Mato Grosso	7	47%
Mato Grosso do Sul	9	60%
Minas Gerais	10	67%
Pará	11	73%
Paraíba	11	73%
Paraná	5	33%
Pernambuco	7	47%
Piauí	7	47%
Rio de Janeiro	10	67%
Rio Grande do Norte	11	73%
Rio Grande do Sul	9	67%
Rondônia	11	73%
Roraima	2	13%
Santa Catarina	6	40%
São Paulo	7	47%
Sergipe	11	73%
Tocantins	6	40%

Fonte: Artigo 19, IGA e ICV (2019)

Título: Quase metade dos principais órgãos públicos brasileiros descumprem a Lei de Acesso à Informação (2017)

Autoria: Transparência Brasil – Organização da Sociedade Civil

Entes avaliados: Executivo, judiciário, legislativo, Ministério Público e Tribunais de Contas em nível federal, estadual, distrital e municipal (capitais)

Metodologia: Avaliação de transparência passiva

Resultados: Foram reportados problemas como a ausência de canais efetivos para envio das solicitações e a imposição de entraves burocráticos para fazer a solicitação (como, por exemplo, a exigência de cópia digitalizada de documento de identificação). Quanto às respostas, em âmbito estadual, apenas 7 das 27 assembleias legislativas responderam à solicitação, e apenas 5 a atenderam, ainda que parcialmente; 19 dos 27 governos estaduais e do Distrito Federal responderam, e 13 concederam acesso total ou parcial; 15 dos 27 Ministérios Públicos responderam, e apenas 3 concederam acesso total ou parcial à informação; e 16 dos 27 Tribunais de Justiça responderam, e 9 concederam acesso total ou parcial. Em âmbito municipal, 9 das 26 câmaras de vereadores respondeu à solicitação, e 7 concederam acesso total ou parcial à informação; 14 das 26 prefeituras respondeu à solicitação, e 13 concederam acesso total ou parcial. Quanto aos 33 Tribunais de Contas estaduais ou municipais, 22 responderam à solicitação e 19 concederam acesso total ou parcial.

Os dados reportados são especialmente preocupantes porque demonstram uma grande variabilidade nos tipos de resposta. No total, 102 órgãos responderam à solicitação e 69 concederam acesso, ou 67%. Considerando que o mesmo pedido foi enviado para todos os órgãos, não deveria haver grande variação de interpretação quanto ao caráter público da informação. Chama atenção também que apenas 102 dos 193 órgãos responderam, o equivalente a 53%.

Tabela 9 – Respostas aos pedidos de acesso à informação

UF	Estado				Capital		Tribunais de Contas	
	Exe.	Leg.	Jud.	MP	Exe.	Leg.	Estadual	Municipal*
AC	XX		X	X	XX	X	XX	-
AL	XX				XX			-
AM	X							-
AP			XX		XX		XX	-
BA	X			X	XX	XX	XX	
CE	XX			X	X	XX	XX	XX
DF	X	XX	XX	XX	-	-	X	-
ES		XX	X		XX	XX		-
GO	XX			X			XX	
MA	XX		XX				X	-
MG	XX			X	XX	XX		-
MS	XX				XX			-

MT	XX	X	XX	X	XX			-
PA							XX	
PB			X		XX	XX	XX	-
PE	XX	XX	XX	X	XX		XX	-
PI				XX			XX	-
PR	X	X	XX		XX	XX	XX	-
RJ			X	XX		X	XX	XX
RN	XX			X				-
RO	XX		X	X	XX		XX	-
RR					XX		XX	-
RS	X	XX	X	X			XX	-
SC	XX		XX	X			XX	-
SE			X					-
SP	X	X	XX	X		XX	X	XX
TO	XX		XX	X			XX	-

*TC Municipais de Rio de Janeiro e São Paulo e TC dos Municípios de CE, GO e PA

Fonte: adaptado de Transparência Brasil (2017)

Legenda: X = Respondeu ao pedido; XX = Concedeu total ou parcialmente acesso.

A tabela 9 permite concluir que os poderes legislativos, tanto em nível estadual quanto em nível municipal, são os que menos responderam ao pedido de acesso à informação. Os Tribunais de Contas estaduais, por sua vez, foram os que mais concederam acesso à informação, seguidos pelos executivos estadual e municipal. Os órgãos que menos concederam acesso foram os Ministérios Públicos estaduais. Este último resultado não é surpreendente dado os resultados obtidos pelo Programa de Transparência Pública em 2015 (MONCAU et al., 2015).

Título: Informações à sociedade por meio da transparência passiva: um estudo com os poderes executivo, judiciário e legislativo dos estados brasileiros. (2017)

Autoria: Amanda Drehmer - Academia

Entes avaliados: Executivo, judiciário e legislativo em nível estadual e distrital.

Metodologia: Avaliação de transparência passiva

Resultados: No âmbito do executivo, identificou que todos os entes possuíam plataforma para envio de solicitação de acesso à informação. No entanto, em dois deles (Amapá e Bahia) não foi feito pedido por dificuldades técnicas. No total, 100% dos pedidos foram respondidos, sendo 23 no prazo legal, e 17 respostas foram consideradas

satisfatórias. No âmbito do judiciário, 25 entes possuíam plataforma para envio de solicitações de acesso à informação (as exceções foram Pará e Mato Grosso). Dos 25 pedidos enviados, 14 obtiveram resposta (56%), todos no prazo, e 10 das respostas foram consideradas satisfatórias. No âmbito do legislativo, 7 dos 27 entes não apresentaram mecanismo para envio de solicitação de informação (Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe). Nesses casos, foram enviados pedidos via formulário de contato genérico. Foram feitas 25 solicitações, que geraram 6 respostas (24%), sendo 5 no prazo. Assim, é possível perceber o desempenho relativamente pior do poder legislativo em relação aos outros poderes.

Título: Uma avaliação da transparência passiva dos legislativos estadual e distrital. (2018)

Autoria: Patrícia Chaves e Alexandre Queiroz - Academia

Entes avaliados: Legislativo em nível estadual e distrital.

Metodologia: Avaliação de transparência passiva

Resultados: Foram feitos 3 pedidos de acesso à informação para 25 desses órgãos em novembro de 2018 (não foi possível enviar para a da Bahia por motivos técnicos, e a do Tocantins não possuía canal algum para fazer solicitações). O primeiro aspecto observado na auditoria foi o canal utilizado para solicitar a informação: um terço das assembleias legislativas não possuíam canal específico para esse fim; das que possuíam (18 assembleias), apenas 9 possuíam sistema que permitia ao solicitante acompanhar o pedido. Apenas 12 das 25 assembleias forneceram número de protocolo do pedido.

O atendimento aos prazos previstos na LAI mostrou-se um sério problema. Foram feitas 75 solicitações, com 3 perguntas para cada assembleia, sendo 22 respondidas no prazo de até 30 dias (apenas a do DF, ES e GO responderam às três no prazo). Além disso, para todas as solicitações, 43 das 75 solicitações não foram respondidas prazo de 30 dias. Considerando as 22 respondidas em até 30 dias, 18 respostas foram consideradas satisfatórias pela pesquisa.

Título: Dois terços das cidades paulistas desrespeitam Lei de Acesso à Informação. (2020)

Autoria: Katia Brembatti e Samuel Lima - Mídia

Entes avaliados: Executivo em nível municipal

Metodologia: Avaliação de transparência passiva

Resultados: Foram enviados pedidos para as prefeituras dos 645 municípios de São Paulo. Apenas 204 prefeituras (32%) responderam total ou parcialmente aos pedidos. Nos outros 441 casos em que não houve resposta, estão incluídas 82 prefeituras onde não há mecanismo algum que possibilite fazer pedido, e 56 casos em que problemas técnicos impossibilitaram o envio da solicitação (ou seja, em 138 casos, ou 21%, sequer foi possível fazer o pedido). O problema é mais grave em prefeituras menores: a pesquisa identificou que mais de 75% das prefeituras de municípios com menos de 10 mil habitantes descumprem a LAI.

Título: Transparência em câmaras municipais - Opacidade domina os Legislativos dos 5 municípios mais populosos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (2020), Rio de Janeiro (2020) e São Paulo (2020)

Autoria: Transparência Brasil – Organização da Sociedade Civil

Entes avaliados: Legislativo em nível municipal

Metodologia: Avaliação de transparência ativa e passiva

Resultados: Foram avaliados tanto aspectos relativos à transparência ativa quanto a transparência passiva. Esse conjunto de 15 municípios representa uma população de cerca de 30 milhões de habitantes, aproximadamente 15% do total do Brasil. A análise da região metropolitana de Belo Horizonte analisou, além da capital, Contagem, Betim, Ribeirão das Neves e Santa Luzia. A pesquisa identificou que nenhuma das câmaras regularizou a LAI, e que diversos dados de divulgação obrigatória se encontravam desatualizados para as cinco cidades. Embora fosse possível fazer pedidos por via eletrônica para as cinco câmaras, apenas em Santa Luzia foi possível acompanhar o pedido.

No caso da região metropolitana do Rio de Janeiro, foram avaliadas, além da capital, São Gonçalo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu e Niterói. Apenas a câmara do Rio de Janeiro e de Duque de Caxias regulamentaram a LAI, e embora todas tenham Sic, o de Duque de Caxias estava fora do ar e em Niterói só era possível fazer o pedido presencialmente. Apenas Rio de Janeiro e São Gonçalo atualizam informações sobre receitas e despesas em tempo real, e apenas a de Nova Iguaçu e São Gonçalo divulgam informações sobre remuneração de servidores.

No caso da região metropolitana de São Paulo, foram avaliadas, além da capital, Guarulhos, São Bernardo do Campo, Santo André e Osasco. Os resultados da avaliação foram significativamente melhores do que os das câmaras das outras duas regiões metropolitanas: todas as cidades possuíam Sic e possibilitavam a realização dos pedidos online. No entanto, Guarulhos e Osasco não haviam regulamentado a LAI no momento da avaliação.

Avaliações Setoriais

Meio Ambiente

Título: Transparência de órgãos fundiários estaduais na Amazônia Legal (2018)

Autoria: Imazon – Organização da Sociedade Civil

Entes avaliados: Executivo em nível estadual

Metodologia: Avaliação de transparência ativa e passiva

Resultados: Foi avaliada a transparência ativa e passiva dos órgãos de regularização de terras de 8 dos 9 estados da região amazônica (exceção de Rondônia). No âmbito da transparência ativa, foi identificado que, em média para os oito estados, 56% das informações consideradas de divulgação obrigatória estavam ausentes. O pior estado, neste aspecto, foi o Tocantins, onde se identificou a ausência de 79% de informações obrigatórias. O melhor desempenho foi do Pará, onde se identificou a ausência de 37% das informações, percentual ainda muito elevado.

No âmbito da transparência passiva, foi avaliado tanto a resposta à solicitação feita por meio eletrônico quanto a feita por correio. Essa segunda modalidade foi avaliada porque o acesso à internet entre o público-alvo potencial de políticas de regularização fundiária na região amazônica é relativamente baixo. Nos envios feitos eletronicamente, todos os órgãos responderam, dentro do prazo legal, exceto os do Acre, Roraima e Mato Grosso, que responderam fora do prazo. O resultado dos envios feitos por correio foi muito pior: apenas o órgão do Amapá respondeu, e fora do prazo legal.

Segurança Pública

Título: Repressão às escuras (2017)

Autoria: Artigo 19 – Organização da Sociedade Civil

Entes avaliados: Executivo em nível federal e estadual

Metodologia: Avaliação de transparência passiva

Resultados: Foi avaliada a transparência de informações quanto ao uso da força por órgãos de segurança pública estaduais. Foi perguntado especificamente quanto a protocolo que discipline o uso da força policial em manifestações. Das 27 unidades federativas, apenas Pernambuco e Roraima enviaram as normativas. Amazonas, Bahia, Paraná e São Paulo indicaram a existência dos documentos, mas não os enviaram. Distrito Federal, Goiás, Maranhão e Mato Grosso indicaram que tais documentos são sigilosos, mas não enviaram o termo de classificação da informação. A maioria dos estados respondeu de forma genérica ao pedido.

No mesmo relatório, é reportado que os estados não responderam a solicitações sobre gastos em equipamentos para as forças de segurança pública, bem como quanto ao uso efetivo desses equipamentos em operações policiais. Além disso, foi reportado o descumprimento generalizado de questões procedimentais, como oferecer a resposta dentro do prazo legal, e de conteúdo, como negativa sem fundamento legal, ou o encaminhamento de termo de classificação de informação feito sem o devido procedimento de classificação.

Educação

Título: Diagnóstico de efetividade de pedidos via LAI para nível local e o impacto no controle social (2019)

Autoria: Transparência Brasil – Organização da Sociedade Civil

Entes avaliados: Executivo em nível municipal

Metodologia: Avaliação de transparência passiva

Resultados: Foram enviados 105 pedidos a 43 municípios, sendo 22 capitais brasileiras, que realizavam projetos em escolas e creches. Os pedidos eram referentes a informações sobre contratos e licitações para obras, que já deveriam estar disponíveis em transparência ativa pelo disposto no art. 8º, IV da LAI. Uma das conclusões reportadas é que apenas 22% das respostas recebidas por capitais foi considerada satisfatória. Nos demais municípios, o resultado foi de 71%. Além disso, 53% dos pedidos em capitais registraram atrasos em relação aos prazos legais, enquanto nos demais municípios 14% dos pedidos registraram algum atraso. Foram reportados, para os dois grupos de municípios, problemas como o envio de respostas não solicitadas, ausência de respostas ou mesmo de sistemas para envio de pedidos.

Informações classificadas

Título: Os limites do sigilo e a agenda de transparência pública no Brasil (2019)

Autoria: Artigo 19 – Organização da Sociedade Civil

Entes avaliados: Executivo em nível estadual

Metodologia: Avaliação de transparência ativa

Resultados: Foram avaliados os Governos Estaduais e suas respectivas Secretarias de Meio Ambiente quanto às informações classificadas. Foi avaliado, por exemplo, a existência do botão/item “informação classificada”, o Código de Indexação de Documento que contém Informação Classificada (CIDIC) ou Número Único de Protocolo (NUP), a indicação do dispositivo legal que fundamenta a classificação, a data da produção da informação e a data da classificação, dentre outros de um total de 10 quesitos.

Das 27 unidades federativas, 21 sequer apresentam botão/item para o campo de informações classificadas. Os que foram reportados como apresentando esse campo foram: São Paulo, Rio Grande do Sul, Ceará, Maranhão, Goiás e Mato Grosso, sendo que, no caso dos últimos dois, não há nenhum documento disponível sobre esse tipo de informação no campo a ela destinado. Dos que efetivamente apresentaram documentos sigilosos, foram contabilizados 127 no Ceará, 27 em São Paulo e apenas 1 no Rio Grande do Sul e Maranhão, o que levanta a dúvida quanto a atualização das listas nesses dois últimos estados.

Quanto às Secretarias de Meio Ambiente, apenas 4 das 27 possuem botão/item que direciona para informações classificadas: Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso e Minas Gerais. As duas primeiras reportam não ter informações classificadas, e o campo do site da Secretaria do Mato Grosso não apresenta qualquer informação. Apenas em Minas Gerais se reportou haver duas informações classificadas.

O relatório chama atenção para o fato de que o problema, em alguns casos, não é de produção, e sim de gestão da informação. Ao utilizar outros recursos, como mecanismos de busca gerais (como o Google), foram encontradas listas de informações classificadas no Sergipe (no site do TJ-SE), da Bahia (no site do TCE-BA) e da Secretaria de Meio Ambiente do Distrito Federal (sem que fosse encontrado forma de acessar o campo pela página principal do site da Secretaria).

Enfrentamento da Covid-19

Título: 8 anos da Lei de Acesso à Informação: transparência para superar a crise (2020)

Autoria: Artigo 19 – Organização da Sociedade Civil

Entes avaliados: Executivo em nível estadual e distrital

Metodologia: Avaliação de transparência passiva

Resultados: Foram enviados quatro pedidos aos estados e distrito federal, buscando informações sobre dados e protocolos de enfrentamento da pandemia. Acre, Amapá, Paraná, Piauí e Roraima não responderam a nenhum deles e não apresentaram qualquer justificativa. Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Pará e

Tocantins deixaram de responder ao menos um pedido. Apenas o Distrito Federal e Goiás foram reportados como tendo respondido satisfatoriamente a todos os pedidos.

Título: Índice de transparência da Covid-19 (2020)

Autoria: Open Knowledge Brasil – Organização da Sociedade Civil

Entes avaliados: Executivo em nível federal, estadual e distrital

Metodologia: Avaliação de transparência ativa

Resultados: Foi desenvolvido um ranking de transparência ativa, o Índice de Transparência da Covid-19. Ele é composto por variáveis relacionadas ao tipo de dados publicados e a regularidade da publicação. Entre abril e junho de 2020, foram ranqueados todos os estados, o Distrito Federal e o governo federal. Este, inclusive, foi reportado como o pior do ranking, e único ao lado do Amapá com nível médio de transparência. Os destaques foram o Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Rondônia.

Título: Ranking de transparência no combate à Covid-19 (2020)

Autoria: Transparência Internacional – Organização da Sociedade Civil

Entes avaliados: Executivo em nível estadual e municipal (capitais)

Metodologia: Avaliação de transparência ativa

Resultados: Espírito Santo e Rondônia destacaram-se entre os primeiros colocados entre os estados. Os estados do Acre e Piauí são os dois mais mal colocados, únicos classificados nas categorias ruim e regular, respectivamente. Entre as capitais, os destaques positivos foram Goiânia, João Pessoa, Macapá e Vitória. Dentre os negativos, Aracaju, Maceió, São Luís e Teresina, todas classificadas na categoria regular.

Referências bibliográficas

Andrade, Rodrigo Gondin; Fabiano, Maury Raupp. (2017). Transparência do Legislativo local à luz da Lei de Acesso à Informação: evidências empíricas a partir dos maiores municípios brasileiros. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 41.

Artigo 19. (2017). **Repressão às escuras.**

Artigo 19. (2019). **Os limites do sigilo e a agenda de transparência pública no Brasil.**

Artigo 19. (2020). **8 anos da Lei de Acesso à Informação: transparência para superar a crise.**

Artigo 19, Instituto de Governo Aberto e Instituto Centro de Vida. (2019). **Panorama dos sistemas eletrônicos de informação ao cidadão: uma análise das ferramentas de diferentes órgãos públicos.**

Brembatti, Katia; Lima, Samuel. (2020). Dois terços das cidades paulistas desrespeitam Lei de Acesso à Informação. **Estadão**, São Paulo, 23 de novembro de 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dois-tercos-das-cidades-paulistas-desrespeitam-lei-de-acesso-a-informacao,70003524397>.

Broco, Camila *et al.* (2018). Transparência da gestão pública municipal: fatores explicativos do nível de transparência dos municípios de médio e grande porte do Rio Grande do Sul. (2018). **Revista Ambiente Contábil**, v. 10, n. 1, p. 139-159.

Cardoso Jr, Dário; Oliveira, Rodrigo; Brito, Brenda. **Transparência de órgãos fundiários estaduais na Amazônia Legal**. Belém, PA: Imazon, 2018.

Chaves, Patrícia Corrêa Bahia; Queiroz, Alexandre Bossi. (2018). Uma avaliação da transparência passiva dos legislativos estadual e distrital. **Cadernos da Escola do legislativo**, v. 20, n. 34, p. 41-90.

Cruz, Gustavo Juliano L.; Zuccolotto, Robson. (2020). Transparência ativa no judiciário: um estudo dos portais eletrônicos dos Tribunais de Justiça. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 82, p. 1-21.

- Diniz, Gleison Mendonça; Pontes, Paulo Araújo; Pinheiro, Bruno Góes. (2020). A relação entre a transparência digital dos municípios cearenses e seus indicadores políticos, sociais e econômicos. **Revista Controle**, v. 18, n.2, p. 133-163.
- Drehmer, Amanda Finck. (2017). **Informações à sociedade por meio da transparência passiva: um estudo com os poderes executivo, judiciário e legislativo dos estados brasileiros**. Dissertação (Mestrado em Ciências da Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC.
- Flach, Simone de Fátima. (2017). Planos de Carreira e Remuneração do magistério em municípios paranaenses: dados sobre a existência, atualização e transparência. **Revista Cocar**, v. 11, n. 22, p. 154-176.
- Lenzi, Fernando C.; Reis, Clóvis; Garozzi, Eduardo B.; Falaster, Christian. (2017). A transparência na administração pública conforme a Lei de Acesso à Informação nos municípios de Santa Catarina. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 13, n. 1, p. 224-246.
- Nascimento, Pedro. (2020). Transparência nos municípios brasileiros: uma análise do fator desenvolvimento. **Revista da CGU**, v. 12, n. 21, p. 100-112.
- Machado, Vagner N.; Sonza, Igor B.; Coimbra, Fabiane L. Fatores explicativos do nível de evidenciação dos maiores municípios do Brasil. (2017). **Revista de Gestão Estratégica de Organizações**, v. 5, n. 3, p. 31-47.
- Nunes, Suzana G. da Costa; Moraes, Nelson R.; Nascimento, Romário R. A promoção da transparência e do acesso à informação e dados públicos via internet: um estudo no estado do Tocantins. (2019). **Revista Observatório**, v. 5, n. 1, p. 396-427.
- Oliveira, Adolfo Dantas; Crisóstomo, Vicente Lima. (2020). Análise dos portais da transparência do estado do Ceará como instrumento de *disclosure* da gestão pública. **Revista Controle**, v. 18, n.2, p. 197-231.
- Oliveira, Lorena Alves de; Fernandes, Maria Aparecida Marinho; Pereira, Rejane Aparecida; Campos, Marilene de Souza. (2018). A Lei de Acesso à Informação e sua Aplicação: Análise da Transparência nos Cinco Maiores Municípios do Alto Paranaíba. **Revista Brasileira de Gestão e Engenharia**, n. 18, v. 1., p. 83-112.

Open Knowledge Brasil. (2020). **Índice de transparência da Covid-19**. Disponível em: <https://transparenciacovid19.ok.org.br/> (acesso em 06/12/2020).

Santos, Gabriela; Navarro, Maria Teresa. (2017). **Análise da Lei de Acesso à Informação nos sítios das Secretarias de Fazenda dos estados brasileiros e do Distrito Federal**. XVII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação.

Santos, Micheli. (2017). **Transparência da gestão pública municipal nos municípios que integram o Conselho Regional de Desenvolvimento das Missões/RS**.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Cerro Largo, RS.

Sediyama, Gislaine A. Santana *et al.* (2019). Transparência pública municipal: uma análise dos municípios mineiros que decretaram calamidade financeira. **Gestão & Regionalidade**, v. 35, n. 104, p. 201-2018.

Transparência Brasil. (2017). **Quase metade dos principais órgãos públicos brasileiros descumprem a Lei de Acesso à Informação**.

Transparência Brasil. (2019). **Diagnóstico de efetividade de pedidos via LAI para nível local e o impacto no controle social**.

Transparência Brasil. (2020). **Transparência em câmaras municipais - Opacidade domina os Legislativos dos 5 municípios mais populosos da Região Metropolitana de Belo Horizonte**.

Transparência Brasil. (2020). **Transparência em câmaras municipais - Opacidade domina os Legislativos dos 5 municípios mais populosos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**.

Transparência Brasil. (2020). **Transparência em câmaras municipais - Opacidade domina os Legislativos dos 5 municípios mais populosos da Região Metropolitana de São Paulo**.

Transparência Internacional. (2020). **Ranking de transparência no combate à Covid-19**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/#ranking> (acesso em 06/12/2020).

Vianna, Antônio J. de Oliveira; Ferreira, André; Lima, Melina Pompeu. (2020). Lei de acesso à informação nos portais governamentais: uma avaliação dos municípios da

região do Médio Paraíba Fluminense. **Revista de Desenvolvimento Regional**, v. 17, n. 3. p. 242-264.

Vieira, Ana Paula da S.; Mendonça, Andreia dos Santos; Cavalheiro, Rafael Todescato; Kremer, Andreia Maria. (2018). *Accountability* no Mato Grosso do Sul: um retrato a partir dos portais eletrônicos municipais. **Administração Pública e Gestão Social**, 10(4), p. 293-302.

Vieira, Élide E. Michel; Kronbauer, Clóvis A. (2017). Análise do grau de aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Acesso à Informação nos municípios do estado do Rio Grande do Sul com mais de 50 mil habitantes. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 41.