

# Transparência passiva em 78 municípios do Espírito Santo<sup>1</sup>

TEIXEIRA, Jéfica<sup>2</sup>

GENTILLI, Victor<sup>3</sup>

Universidade Federal do Espírito Santo e Observatório da mídia: direitos humanos, políticas e sistemas

## Resumo

Este trabalho se refere a um estudo sobre a transparência passiva dos 78 municípios do Espírito Santo, realizado pelo grupo Jita da Ufes em parceria com as ONGs Artigo 19 e Transparência Capixaba. Inicialmente, há uma reflexão teórica sobre o direito à informação, sua disseminação no mundo e sua regulamentação em leis em diversos países com foco no Brasil. O Espírito Santo foi o primeiro estado brasileiro a ter uma lei de acesso à informação aprovada pela Assembleia Legislativa e sancionada pelo governador e este trabalho mostra que, de modo geral, os municípios ainda estão bastante atrasados, em especial os menores. Poucos municípios contam com Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC). Mesmo nestes, ou outros com sistemas similares como Ouvidoria ou Fale Conosco é difícil obter respostas.

## Palavras-chave

lei de acesso à informação; LAI; transparência passiva; espírito santo; municípios

## Corpo do trabalho

Todo cidadão tem direito à informação pública. Assim assegura a lei 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação Pública, fruto de uma luta que tomou forma em especial a partir de 2003, numa luta com forte liderança da Abraji (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo). A Lei de Acesso à Informação foi sancionada pela Presidência da República em 18 de novembro de 2011 (governo federal, 2011) e regulamentada em 16 de maio de 2012 (governo federal, 2012). A LAI define que o direito à informação pública tem que ser regra e o sigilo a exceção.

“O cidadão tem o direito de ser provido das informações necessárias para o seu dia a dia, assim como um pai, que tem a obrigação de levar o seu filho ao posto de vacinação, tem o direito de receber as informações necessárias para que se cumpra com esta obrigação sem dificuldades” (GENTILLI, 2005, p. 132).

O objetivo da lei é tornar o Estado mais transparente e o cidadão mais participativo, mais ativo na vida política do seu país. É o cidadão que deve controlar o Estado e não o

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado na Divisão Temática Jornalismo, da Intercom Júnior – XI Jornada de Iniciação Científica em Comunicação, evento componente do XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação

<sup>2</sup> Estudante de Graduação 8º. semestre do Curso de Comunicação/Jornalismo da UFES, email: [jefica.teixeira@gmail.com](mailto:jefica.teixeira@gmail.com)

<sup>3</sup> Orientador do trabalho. Professor do Curso de Comunicação/Jornalismo da UFES, email: [vgentilli@uol.com.br](mailto:vgentilli@uol.com.br)

contrário. E uma das maneiras desse controle acontecer é por meio da LAI. Com os recursos que ela dispõe, o cidadão consegue conhecer, acompanhar e fiscalizar as ações do governo.

"Quem custodia os custódios?" — hoje pode ser repetida com esta outra fórmula: "Quem controla os controladores?" Se não conseguir encontrar uma resposta adequada para esta pergunta, a democracia, como advento do governo visível, está perdida. Mais que de uma promessa não cumprida, estaríamos aqui diretamente diante de uma tendência contrária às premissas: a tendência não ao máximo controle do poder por parte dos cidadãos, mas ao máximo controle dos súditos por parte do poder (BOBBIO, 1986, p.31).

Para Perdigão (2014), a LAI abre as janelas de um Estado antes fechado à cidadania ativa, abre portas para a democracia participativa entrar e indica onde está guardado o maior tesouro, a informação que dá transparência aos governos.

É bom lembrar que se subordinam ao regime da lei os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público, e as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A LAI exige dos órgãos públicos, entre outras coisas, a transparência ativa e passiva. Para cumprir a transparência ativa, os órgãos e as entidades públicas têm que publicar espontaneamente informações de interesse coletivo ou geral nos seus portais de notícia, sempre respeitando o rol mínimo de conteúdo descrito no art. 8 da lei.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

- I – registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II – registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos



- financeiros;
- III – registros das despesas;
- IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI – respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Já na transparência passiva, as informações devem ser disponibilizadas de acordo com as solicitações da sociedade. E essas solicitações podem ser feitas por qualquer cidadão por meio do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) físico, por telefone ou virtualmente pelo Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC), disponível nos portais de notícias das instituições. O prazo para responder as perguntas é de 20 dias, podendo ser prorrogado por mais dez dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente. Quando não for autorizado o acesso à informação por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.

Com essas ferramentas, o cidadão tem boas condições de acompanhar e participar da administração da “coisa” pública. Mas a lei por si só não é suficiente, o cidadão precisa ter vontade de desenvolver essas atividades, vontade e incentivo para desenvolver o seu papel de cidadão.

O cidadão comum, entretanto, deveria ser incentivado a fiscalizar, em princípio, as atividades governamentais mais próximas de seu raio de convivência: verificar se na escola não faltam professores, se no hospital ou posto de saúde não faltam médicos, se há remédios suficiente na farmácia que os fornece de forma gratuita, se o transporte escolar possui o mínimo de conforto e segurança e assim por diante. Tais ações estimulariam o cidadão ao exercício da cidadania, cuja participação tenderia a evoluir de forma natural e gradativa (ENVAGELISTA, P. 21, 2010).



A LAI é um grande instrumento de fiscalização do governo. Falta saber se essas "ferramentas" estão de fato disponíveis e se são de qualidade. É preciso saber se os portais estão cumprindo com a transparência ativa e passiva e se as suas informações são de qualidade, assim como prevê a lei.

A qualidade da informação é algo muito importante. Não adianta "jogar" várias informações no portal com uma linguagem tecnicista, codificada, e o cidadão "comum" não entender nada. A linguagem do conteúdo precisa de fácil compreensão, com quantidade e qualidade.

A partir deste entendimento, o grupo JITA, vinculado ao Observatório da mídia: direitos humanos, políticas, sistemas e transparência, organizou um estudo em parceria com as ONGs Transparência Capixaba e Artigo 19 para estudar a transparência passiva nos municípios do estado. Neste trabalho, apresentamos a matriz teórica e os procedimentos metodológicos usados na pesquisa.

Objetivo é obter informação sobre a efetivação da LAI no Espírito Santo e conhecer o grau de transparência e respeito do direito à informação pública. Para tanto, este estudo foca na transparência passiva dos municípios do Estado, e analisa as respostas das prefeituras municipais. É por meio dele, por meio dos e-SICs, que o diálogo direto entre o povo e o Estado acontece (ou não) e é garantido (ou não).

A definição do Poder Executivo Municipal como objeto de estudo se deu por conta da falta de informações sobre a efetivação da LAI nos municípios do Espírito Santo. O poder municipal, geralmente, enfrenta mais dificuldade para aceitar as leis e para implementá-las. "Aceitar a lei" no sentido de compreender o objetivo dela, pois existe uma questão cultural que também deve ser observada. DaMatta (2011) fala da existência de uma cultura do segredo dentro dos órgãos públicos. Segundo ele, alguns servidores públicos acreditam que nem toda informação pública deve ser publicizada. Os receios, por parte dos servidores



públicos, são: “má utilização das informações obtidas”, as “vantagens desproporcionais e indevidas para grupos de interesse bem situados para obter essas informações e usá-las para seus fins privados”, o “uso político das informações obtidas” e as “solicitações excessivas e descabidas”.

Essa postura pode comprometer a funcionalidade da LAI, diminuindo a transparência sobre as atividades da Administração Pública e reduzindo o combate e a prevenção da corrupção. Martins Da Silva explica a importância da publicidade, e mostra como ela está relacionada com a democracia:

“É de supor, no entanto, que quanto mais democrática uma república, mais visível seria a coisa pública e menos opaco o poder dos governos e do Estado, podendo-se desse escalonamento lógico deduzir-se que há uma relação de proporcionalidade entre Democracia e Publicidade ou, num contexto mais amplo que envolve o recurso aos meios de comunicação de massa e à Internet, entendermos que há uma relação biunívoca entre Democracia e Comunicação, entendendo-se por comunicação não apenas a produção um caráter de serviço público a ser prestado à população, a despeito da existência de todo um parque privado de comunicação: jornais, revistas, rádios, TVs, provedores de Internet etc. “(MARTINS DA SILVA, apud DUARTE, 2012, p. 186).

A metodologia utilizada para a realização desta pesquisa foi a de enviar sete perguntas para as 78 prefeituras do Estado, totalizando 546 perguntas. As perguntas tratavam de assuntos como gastos com diárias, publicidade e propaganda e espetáculos e shows. Também sobre jetons, documentos classificados e cargos comissionados.

Há uma grande desigualdade entre os portais dos 78 municípios do Espírito Santo. Daí resultaram formas diferenciadas de pedidos de informação. Alguns já contavam com o Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC) previsto na lei. Mas vários tinham formas alternativas de realizar pedidos como Ouvidorias ou Fale Conosco. Para os demais, foi necessário obter os endereços eletrônicos institucionais das prefeituras. A ordem de



prioridade para a escolha da forma de realizar o pedido foi: e-SIC, Ouvidoria, Fale Conosco e apenas na ausência dos três o e-mail institucional. Como se pretendia realizar todos os pedidos no mesmo dia, foi necessário um cuidadoso levantamento prévio da realidade de cada prefeitura. Mesmo assim, no momento do envio observou-se situações em que o e-SIC ou outro sistema falharam, resultando em uso maior de endereços eletrônicos e também a necessidade de realizar pedidos em datas diferenciadas.

Segundo dados do relatório “Monitoramento da Lei de Acesso À Informação Pública em 2014” da ONG Artigo 19, a inexistência de serviços de atendimento ao cidadão é um problema comum e que persiste nas instâncias públicas.

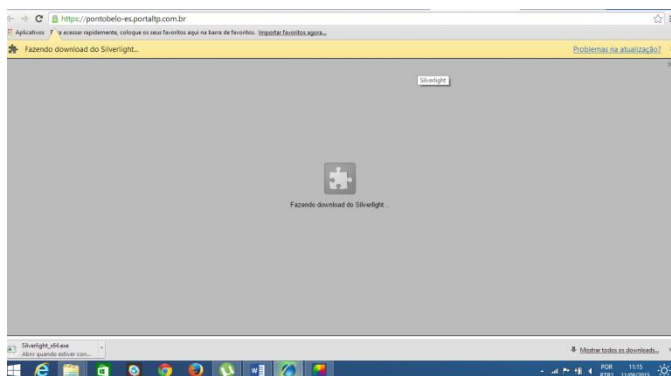
É muito mais benéfico para o cidadão solicitar informação pelo e-SIC. Pois quando a informação é solicitada por este sistema, o solicitante recebe por e-mail o número de protocolo do pedido e com isso consegue saber o “paradeiro” da pergunta. Algumas ouvidorias ou fale conosco também deram protocolos. O protocolo também serve para comprovar a solicitação. No entanto, poucas prefeituras dispõem desse sistema. Ele é ausente principalmente nos portais das prefeituras do interior do Estado, o que prejudica ainda mais o acesso à informação pública desses indivíduos.

Mas é frequente o caso de a resposta vir “seu pedido foi enviado com sucesso”, ou frase semelhante. Esta situação exige registro fotográfico da página para que se saiba que o pedido foi realizado. Mas a ausência de protocolo evidencia uma displicência grave pois o cidadão fica sem comprovação de que de fato realizou o pedido.

O problema é, sobretudo, político. O descumprimento da LAI, parcial ou total, ocorre com maior frequência e intensidade nos territórios mais pobres e desempoderados do país. Exatamente onde a LAI é mais necessária à construção da cidadania ativa e da democracia participativa, ao fortalecimento do Estado e da governança. Exatamente onde ocorrem com maior frequência e intensidade, por

falta de diálogo público e de controle social, as políticas públicas equivocadas e os casos de corrupção. (PERDIGÃO, p. 26-27)

Com a elaboração deste trabalho observou-se a existência de uma página “padrão” que dispõe de informações sobre a gestão pública de alguns municípios. Possivelmente estas prefeituras adquiriram o sistema de um mesmo fornecedor. Contudo, para abrir esta página é necessário baixar o software *silverlight*, o que aumenta ainda mais o número de cliques/tempo que o cidadão passa dentro da página para conseguir a informação pública que deseja. Além disso, a página padrão não oferece um espaço para a solicitação de informação, obrigando o cidadão a utilizar o campo da Ouvidoria, do Fale Conosco ou, na falta dos dois, o e-mail da prefeitura ou do gabinete do prefeito para fazer os pedidos.





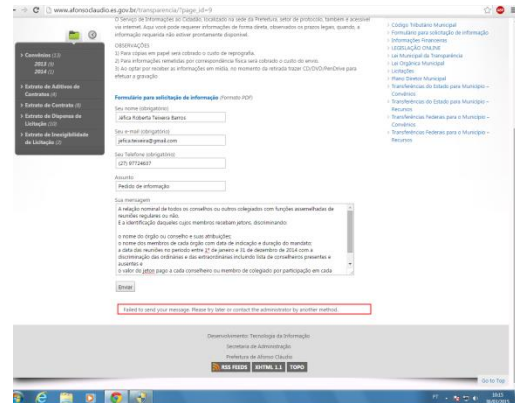
Mas observou-se, também, que este modelo tem alguma flexibilidade e que o preenchimento de dados é desigual. Algumas prefeituras ainda contam com itens não preenchidos e outras já estão bem mais abastecidas de informações.

Durante a pesquisa ocorreram várias dificuldades com os portais das prefeituras do Estado. O portal da prefeitura de Afonso Claudio, por exemplo, possui e-SIC, mas as solicitações foram feitas pelo Fale Conosco, pois o sistema não funcionava. Ao utilizar o sistema para fazer o pedido, a veio a informação de que não era possível enviar mensagem e que era para tentar mais tarde ou entrar em contato com o administrador por outro método. A mensagem está escrita em inglês. Com isso, o pedido foi feito pelo e-mail da prefeitura.



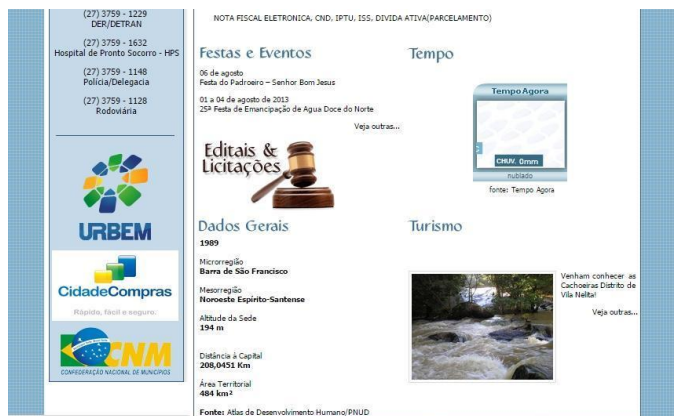


## Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Rio de Janeiro - RJ – 4 a 7/9/2015



Ocorreu o mesmo erro no e-SIC da prefeitura de Barra de São Francisco, “Erro de Servidor no Aplicativo”. O envio pela Ouvidoria, também deu “Erro de Servidor no Aplicativo”. No final, os pedidos foram feitos pelo e-mail do gabinete do prefeito.

Existe, também, falta de informações sobre a LAI nos portais das prefeituras. O portal de Água Doce do Norte não faz referência à LAI e não possui portal de transparência, por isso as solicitações foram feitas pelo Fale Conosco.

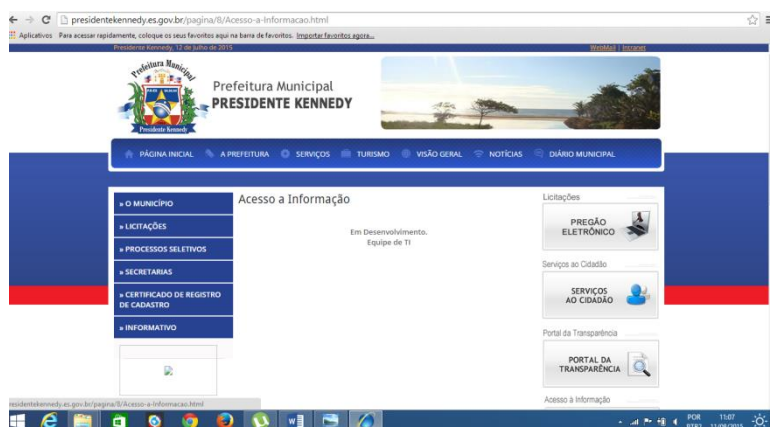


No portal de Apicá o problema foi com a Ouvidoria que não apresentava campo para colocar o e-mail. Foi necessário colocar o endereço eletrônico no corpo da mensagem.

Também tem o caso do portal da prefeitura de Ponto Belo que inicialmente não foi encontrado. Provavelmente estava em construção, pois no dia 19 de março deste ano ele já estava disponível, com um leiaute que põe em destaque o Portal da Transparência.



Caso bem parecido aconteceu com Presidente Kennedy que está com a página de Acesso à Informação em desenvolvimento. O portal prefeitura não possui um Fale Conosco, por isso todas as perguntas foram enviadas por e-mail.



Rio Bananal é outra prefeitura que está com o Portal de Transparência em construção, e o seu Fale Conosco é limitado. O portal da prefeitura não dispõe de um canal direto com o cidadão, somente de um espaço para denúncias. Não é um "Fale Conosco", mas bem similar.

O site da Prefeitura Municipal de São José do Calçado não completou o envio do pedido de informação. Deu erro e com isso os pedidos foram realizados no dia sete de abril de 2015 pelo e-mail disponível no site da Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo (Amunes). Tentamos ligar para a prefeitura com o objetivo de confirmar o e-mail, mas não obtivemos sucesso.

Em 2012, a Controladoria Geral da União (CGU) realizou uma pesquisa para saber como estava a implementação da LAI no país. E o resultado apontou que o Poder Executivo tinha regulamentado a Lei Federal em 20 unidades da federação, ou 73% do total, e em 18 capitais, ou 65%. A CGU observou os sites, na maioria dos casos, são embustes, simulacros, pois que a efetividade da LAI ocorre em apenas oito unidades, ou 29,6 % do total, e em sete capitais, ou 25,9%.



O Espírito Santo foi o primeiro estado brasileiro a ter uma lei de acesso à informação aprovada pela Assembleia Legislativa e sancionada pelo governador - Lei no 9.871, de 09 de julho de 2012. A lei estadual foi regulamentada em, de 26 de novembro de 2012 pelo decreto N° 3152-R. (FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA, 2013).

Segundo Styles e Tennyson (2007:64), os municípios de maior porte tendem a apresentar maior nível de divulgação de informações acerca da gestão municipal. Pinho (2006) também assume o pressuposto de que nos municípios mais desenvolvidos encontram-se as melhores condições (econômicas, sociais, políticas, tecnológicas) para implantar melhores portais eletrônicos (CRUZ, P. 155, 2012).

### **Considerações finais**

Em 2014, a Artigo 19 publicou o relatório “Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2013”. E dos 474 pedidos de informação enviados, 285 (60,1%) foram integralmente respondidos. Outros 149 (31,5%) receberam respostas parciais. Um número pequeno, mas significativo (26 pedidos ou 5,5%) não foi respondido, majoritariamente aqueles feitos aos órgãos de Justiça. Outros 8 pedidos (1,7%) tiveram acesso à informação negado e em 6 casos (1,3%), os órgãos públicos alegaram não ter a informação, em geral explicando que os pedidos deveriam ser encaminhados a outros órgãos.

O último relatório da ONG Artigo 19, publicado no primeiro semestre deste ano, mostrou que entre os três poderes o Executivo Federal foi o que mais respondeu as perguntas feitas pela organização. Dos 190 pedidos recebidos, 73,2% possibilitaram acesso integral à informação requisitada. Entre as respostas que não forneciam integralmente a informação requisitada, com ou sem justificativa, 23,2% foram classificadas como “acesso parcial”.



Mas ao contrário do poder executivo federal, o municipal é muito mais problemático. Apesar de se esperar isso, uma vez que as cidades do interior têm mais dificuldades (financeira, social, política) em se adaptar aos comandos das leis, o número de respostas que obtivemos com a pesquisa foi muito pequeno. Vale ressaltar que a própria lei tem esta compreensão e deu prazos diferenciados para o cumprimento da lei.

Os portais municipais também são bem complicados. Não são todas as prefeituras que possuem e-SIC e quando possui o sistema, na maioria das vezes, ele apresenta algum defeito, forçando o cidadão a utilizar outro canal de comunicação direta com a instituição, que pode ser a Ouvidoria, Fale Conosco ou e-mail. E, como já comentamos, é bem melhor para o cidadão fazer a solicitação pelo e-SIC.

Com este trabalho também foi possível perceber que a maioria das prefeituras do Estado não tem uma equipe ou um especialista responsável para cuidar das solicitações dos cidadãos, visto que o número de pedidos sem resposta ou com resposta com fundamentação inadequada foi muito grande. O número de perguntas feitas para cada prefeitura – um total de sete - pode ter contribuído para isso, mas de qualquer forma isso é reflexo da falta de preparação das prefeituras.

É claro que a cultura do segredo que DaMatta tanto fala também ajudou no baixo número de respostas, mas ainda assim a falta de estrutura das instituições municipais não pode deixar ser observada e mencionada neste trabalho.

Este trabalho mostrou que o poder executivo municipal precisa ser mais fiscalizado, porque diferente do federal e do estadual, ele ainda não avançou muito na implementação da LAI. Logo o Espírito Santo que, como dito, foi o primeiro estado brasileiro a ter uma lei de acesso à informação aprovada pela Assembleia Legislativa e sancionada pelo governador.



Enquanto os estados e os distritos estão avançando, muitos municípios estão parados. Como é o caso da prefeitura de Água Doce do Norte que nem informação sobre a LAI tem no seu site.

Além da fiscalização e da cobrança, é necessário também a disponibilização de recursos para que os municípios possam efetivar de forma verdadeira a lei 21.527/2011. O Governo Federal, por meio da CGU, oferece cartilhas e cursos online com dicas de como implementar a lei. Mas agora é preciso pensar em maneiras de acabar com a cultura do segredo e incentivar por meio de propagandas, campanhas publicitárias em rede nacional de televisão, o cumprimento da LAI e o seu uso por parte dos cidadãos. Pois assim como a República, o nosso estado precisa ser transparente, e seu povo, possuir a consciência de que é necessário tornar público a coisa pública. “A publicidade - da coisa pública-, seria, então, um compromisso natural e ético, não só dos governantes eleitos, mas também de todo e qualquer servidor público” (DUARTE, 2012, p. 181).

### **Referências bibliográficas**

ARTIGO 19. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2013.** 2014.

ARTIGO 19. **Monitoramento da Lei de Acesso À Informação Pública em 2014.** 2015.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo** /Norberto Bobbio; tradução de Marco Aurélio Nogueira. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro.** Coordenação: Professor PhD Roberto DaMatta. 2011.



Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação  
XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Rio de Janeiro - RJ – 4 a 7/9/2015

CRUZ, Cláudia Ferreira. **Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros.** Rio de Janeiro, 2012.

DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público/** Jorge Duarte, organizador. \_ 3. ed. - São Paulo: Atlas, 2012.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania.** Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação e pesquisa, como requisito para obtenção do título de especialista em Orçamento Público. Brasília, 2010.

GENTILLI, Victor. **Democracia de massas: jornalismo e cidadania: estudo sobre as sociedades contemporâneas e o direito dos cidadãos à informação.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005.

PERDIGÃO, Alberto. **Comunicação pública e inclusão política - reflexões sobre cidadania ativa e democracia participativa/** Alberto Perdigão. \_Fortaleza: RDS, 2014.

**Artigo 19 Brasil** Disponível em: < <http://artigo19.org/> >

**BRASIL, Constituição Federativa.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>

**Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas** Disponível em:  
<<http://www.informacaopublica.org.br>>

**Grupo JITA** Disponível em: <<http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/0647882262134977>>

**Observatório da Mídia: direitos humanos, políticas, sistemas e transparência**  
Disponível em: <<http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/2689047654781386>>

**Transparência Capixaba** Disponível em: <<http://www.transparenciacapixaba.org.br/>>