

**ADM**CONGRESSO INTERNACIONAL DE
ADMINISTRAÇÃO

2023

**CIDADES
INTELIGENTES**
PERSPECTIVAS
E DESAFIOSCongresso Internacional
de Administração
ADM 2023**27 a 30
SETEMBRO****USPG**
Universidade Estadual
de Ponta GrossaDepartamento
de Administração

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: UM ESTUDO NA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ

LAW ON ACCESS TO INFORMATION AND TRANSPARENCY IN MUNICIPAL PUBLIC MANAGEMENT: A STUDY IN THE METROPOLITAN REGION OF MARINGÁ

ÁREA TEMÁTICA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Roberto Rivelino Martins Ribeiro, Universidade Estadual de Maringá, Brasil (rivamga@hotmail.com)

Paula Mariane da Silva Alves, Universidade Estadual de Maringá, Brasil (ra105135@uem.br)

Juliane Andressa Pavão, Universidade Estadual de Maringá, Brasil (julianepavao@hotmail.com)

Marguit Neumann, Universidade Estadual de Maringá, Brasil (marguitn26@gmail.com)

Kerla Mattiello, Universidade Estadual de Maringá, Brasil (m_kerla@yahoo.com.br)

Resumo

A partir da disponibilidade de informações por parte da governança pública, esta pesquisa tem por objetivo investigar a aplicação da Lei de Acesso à Informação (LAI) nos municípios que integram a região Metropolitana de Maringá no período de 2019 a 2021, em termos de transparência por meio do controle realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Quanto aos aspectos metodológicos, consiste em um estudo descritivo de uma amostra constituída pelos municípios da região metropolitana de Maringá, totalizando 26 municípios; a abordagem é qualitativa, com procedimentos bibliográficos e documentais realizado em ambiente de campo e de natureza aplicada. Foi realizada uma pesquisa virtual no *site* do Tribunal de Contas do Estado do Paraná– TCEPR, disponível na *Internet*, em formato aberto, o que possibilitou a análise. Os resultados do estudo demonstraram que os municípios, nos dois primeiros anos, possuem uma nota considerada moderada e no último, totalizou 88,46% de atendimento à legislação, o qual se verifica uma tendência de melhoria. Os portais têm um nível considerado desejado de publicização, o que revela a preocupação das entidades públicas em buscar um aprimoramento na divulgação das informações e que essas estejam mais próximas da sociedade, atendendo assim a legislação. Averiguou-se também falta de disponibilização das informações referentes a receitas, despesas e editais de licitação.

Palavras-chave: Transparência Pública; Lei de Acesso à Informação; Região Metropolitana de Maringá.

Abstract

Based on the availability of information by public governance, this research aims to investigate the application of the Access to Information Law (LAI) in the municipalities that make up the Metropolitan Region of Maringá in the period from 2019 to 2021, in terms of transparency by through the control carried out by the Court of Auditors of the State of Paraná. As for the methodological aspects, it consists of a descriptive study of a sample constituted by the municipalities of the metropolitan region of Maringá, totaling 26 municipalities; the approach is qualitative, with bibliographic and documentary procedures carried out in a field environment and of an applied nature. A virtual survey was carried out on the website of the Court of Auditors of the State of Paraná – TCEPR, available on the Internet, in open format, which made the analysis possible. The results of the study showed that the municipalities, in the first two years, have a grade considered moderate and in the last one, it totaled 88.46% of compliance with the legislation, which is a trend of improvement. The portals have a level of publicity considered desired, which reveals the concern of public entities to seek an improvement in the dissemination of information and that these are closer to society, thus complying with the legislation. There was also a lack of availability of information regarding revenues, expenses and bidding documents.

Keywords: *Public Transparency; Law on Access to Information; Metropolitan Region of Maringá.*

1. INTRODUÇÃO

Com as evoluções tecnológicas, a população tem encontrado novas objeções, dentre elas a interação entre sociedade, empresas e Estado (Braga *et al.*, 2008). Pederiva (1998) considera que para o cidadão exercer sua função no estado, é necessário atender a duas questões: por parte da sociedade, é fundamental que o cidadão exerça um papel sagaz; e, da parte do Estado, que ofereçam informações integrais, precisas e relevantes. Comin *et. al.* (2016) complementa dizendo que o acesso a essas informações constitui-se em uma base para aprofundar e fortalecer a democracia consolidando a competência da população em participar do processo de tomada de decisões.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) dispõe que órgãos e entidades públicas publiquem informações das quais seja de interesse público, salvante as de caráter confidencial. Obrigatoriamente essas informações devem estar disponíveis em sítios da internet e a lei determina que os portais eletrônicos ofereçam condições de acessibilidade a todos, além de uma linguagem clara e objetiva na comunicação com o cidadão (CGU, 2011).

A questão da *accountability* é a do exercício da autoridade em conformidade com as bases legítimas de ação do Estado na sociedade (Ferejohn, 1999). Para Stiglitz (2002), a transparência nas prestações de contas, ou a *accountability*, mostra que a Administração Pública se preocupa em garantir a integridade, se colocando na vanguarda das situações antiéticas no serviço público (KANAANE, FIEL FILHO E FERREIRA, 2010).

Uma pesquisa do Instituto de Estudos Socioeconômicos revelou que, em 2010, nenhuma capital cumpria integralmente a lei 131/2009 e jornais da época mostraram que a situação não era diferente nos municípios entre 50.000 e 100.000 mil habitantes (INESC, 2011). Em recentes estudos, pesquisadores comentam que é notável que municípios de maior porte tendem a disseminar mais informações do que municípios menores (PAIVA & ZUCCOLOTTO, 2009; PAIVA & GOMES, 2012; RAUPP, 2013). Isso acontece muitas vezes porque segundo Jorge, Pattaro e Lourenço (2011) municípios menores têm menos recursos para implementação de ferramentas ligadas à transparência.

A lei estabelece que o município que não divulgar as informações dentro do prazo estará sujeito a sanções previstas no inciso 1 do §3º do art. 23 da LRF, como o impedimento de receber transferências voluntárias. Considerando estes aspectos da lei e os estudos realizados, entende-se ser de interesse da sociedade saber como vem sendo administrado o erário público e se cumpre os requisitos legais de transparência. Sendo assim, estabeleceu-se como objetivo desta pesquisa investigar a aplicação da Lei de Acesso à Informação (LAI) nos municípios que

integram a região Metropolitana de Maringá em termos de transparência a partir do controle realizado pelo Tribunal de Contas do estado do Paraná.

Organizou-se esta pesquisa em cinco partes. Na qual a primeira se dedicou aos aspectos introdutórios em que são apresentados o contexto, problema, tema, objeto e objetivo do estudo; na parte dois se estabeleceu uma revisão de literatura sobre a transparência e divulgação na administração pública e *Accountability* e o acesso à informação. Na parte três, os procedimentos metodológicos empregados para a classificação. Já na quarta parte apresenta-se a análise dos dados e sua apreciação. Por fim, a quinta e última parte, se faz as considerações finais ante aos achados da pesquisa e sua relação com objetivo da pesquisa.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Transparência e Divulgação na Administração Pública

A Constituição Federal de 1988 – CF/88, em seu artigo 37, favoreceu a transparência ao determinar a publicidade como um princípio basilar a ser seguido na gestão pública.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (Brasil, 1988).

Reforçando a importância da prestação de contas pelos agentes públicos e privados, conforme determina o art. 70. Da Carta Magna:

Prestará contas a qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Brasil, 1988).

Seguindo essa linha, esse princípio demonstra o direito do cidadão em conhecer os atos e o aproxima dos agentes públicos, no sentido de ser mais participativo e não somente um receptor de informações dos serviços públicos, até porque o interesse coletivo é o objetivo da administração pública. Brocco, C. et al. (2018) complementa dizendo que sem informação o cidadão não pode exercer plenamente a participação política nem resguardar seus direitos. Então se faz necessário um planejamento, acompanhamento e controle das atividades públicas.

O Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios de responsabilidade da Controladoria-Geral da União evidencia e diferencia transparência ativa e passiva, sendo a primeira “parte do órgão a iniciativa de avaliar e divulgar aquilo que seja de interesse da sociedade” (2013, p. 14), e a segunda “se dá quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo” (2013, p. 17).

No entender de Cruz, Silva e Santos (2009, p. 3), “de um modo geral, a transparência deve caracterizar todas as atividades realizadas pelos gestores públicos, de maneira que os cidadãos tenham acesso e compreensão daquilo que os gestores governamentais têm realizado a partir do poder de representação que lhes foi confiado”, ou seja, é necessário que essas informações sejam claras de modo a não parecer enganosas e transmitir o real sentido denotado. Sobre a não divulgação dos relatórios contábeis, a Lei nº 10.028/00, caracteriza como uma infração administrativa contra as leis de finanças públicas. Nos termos do §1º, “a infração prevista neste

artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal".

Na concepção de Hood (2010), a preocupação atual com a transparência, tanto na governança quanto no governo das organizações públicas, se dá por conta dos escândalos no mercado financeiro. No Brasil, o marco que acatou a adoção de medidas para a transparência iniciou-se em 1988, com a publicação da Lei nº 9.755/88, no qual dispunha sobre a criação de “homepage” na “internet” pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações.

A Lei complementar 101/2000 (Lei da Responsabilidade Fiscal) revolucionou ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A legislação passou a exigir a divulgação em meios eletrônicos de acesso público dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, bem como das prestações de contas e relatórios de execução orçamentárias. Segundo Salles (2010), a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi um passo importante na busca da recuperação do equilíbrio das contas públicas. Salles ressalta os mecanismos importantes que vieram após a criação da LRF (a) participação popular na discussão e na elaboração dos planos e orçamentos); (b) a disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições das sociedades; (c) a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação.

Outro momento relevante foi com a Lei da Transparência 131/2009, conhecida por Lei Capiberibe por conta do nome do autor, essa lei alterou a redação da LRF e garante que a sociedade saiba como é utilizado o dinheiro público, além de garantir a participação popular e realização de audiências públicas. Outro avanço foi a obrigatoriedade de disponibilização das informações de forma detalhada sobre a execução orçamentária e financeira. Essa exigência motivou a criação do Portal da Transparência do governo federal entre outros portais de informações. Para que a lei possa ser cumprida, os entes públicos passam por fiscalizações.

Atualmente a LAI no 12.527/2011 que acentuou a obrigatoriedade da divulgação por parte dos órgãos públicos e entidades e a Lei da transparência trabalham juntas para o acesso à transparência e informações do governo.

Para Hage (2011), ex-Ministro Chefe da Controladoria Geral da União, com a aprovação da LAI, o Brasil dá mais um importante passo para a consolidação do seu regime democrático, ampliando a participação cidadã e fortalecendo os instrumentos de controle da gestão pública. Hood (2010) conclui que, uma efetiva *accountability* dos gestores públicos só é possível se houver disponibilidades de dados que possam ser analisados, de modo que a sociedade tenha uma base de informações suficientes para avaliar, com propriedade, as atividades dos agentes públicos e, em caso de desvio, se houver a posse das informações necessárias para eventual punição daqueles que não tenha agido em conformidade com o interesse público.

2.2 *Accountability* e o Acesso à Informação

Ao buscar uma tradução da palavra *accountability*, Pinho e Sacramento (2009) observaram que a palavra pode ser reduzida a uma responsabilização pessoal das ações praticadas e a meticulosa prestação de contas. No entanto, Schedler (1999) diferencia *accountability* e prestação de contas. Para ele, *accountability* traz uma concepção de obrigação, já prestação de contas parece ser de “ato voluntário, uma concessão generosa do soberano que presta contas por virtude e vontade própria, não por necessidade” (Schedler, 2008, p. 12).

Bovens (2007, p. 450) definiu como: “relação entre um ator e um fórum”, em que o ator tem a incumbência de esclarecer e fundamentar sua conduta. Já o fórum pode colocar indagações e dispor e o ator deve arrostar as consequências. Um fórum pode ser um indivíduo, uma

organização, instituição ou até mesmo uma opinião pública. Akutsu (2002, p. 42-43) afirma que o conceito de *accountability* envolveria duas partes:

A primeira que delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos e, ao mesmo tempo, gera a obrigação daquele que administra os recursos de prestar contas de sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos.

Para que haja a fiscalização por parte do fórum, é primordial: [...] do lado da sociedade, o surgimento de cidadão consciente e organizado em torno de reivindicações cuja consecução pelo poder público signifique a melhora das condições de vida de toda a coletividade; e, da parte do Estado, o provimento de informações completas, claras e relevantes a toda a população (Mawad, 2001, p. 522). Akutsu e Pinho (2002) entendem que na falta de uma organização pela sociedade, seus gestores não se sentirão devidos a executar a *accountability*.

Para a Constituição Federal, tornar pública as deliberações e atos dos governos, é visto como um mecanismo essencial para evidenciar os atos da gestão pública, tais como, contratos assumidos, os orçamentos, as deliberações dos governantes e as declarações oficiais que evidenciam para o cidadão como os recursos são geridos (COMIN *et al.*, 2016). Para a sua plenitude, a *accountability* precisa englobar três aspectos, sendo eles: i) Antecipação dos níveis específicos de desempenho; ii) Decisões que indiquem como os recursos serão utilizados, objetivando os melhores resultados; e iii) Avaliação e mensuração para acompanhamento da obtenção dos resultados (KEUNECKE, TELES E FLACH, 2011; RAUPP E PINHO, 2012).

Portanto, uma efetiva *accountability* dos gestores públicos só é possível se houver disponibilidade de dados que possam ser analisados, de modo que a sociedade tenha uma base de informações suficiente para avaliar, com propriedade, as atividades dos agentes públicos e, em caso de desvio, se houver a posse das informações necessárias para eventual punição daqueles que não tenham agido em conformidade com o interesse público (HOOD, 2010).

Com a precisão da evolução tecnológica dos entes públicos, algumas leis para complementação da integridade e transparência foram criadas: (i) A Lei da Transparência (Lei nº131/2009) e (ii) a Lei de Acesso à Informação (Lei nº12.527/2011), as quais tiveram como objetivo, a disponibilização das informações em tempo real (Brocco *et al.*, 2018). Pinho e Sacramento (2009) constataram que o arcabouço legal do Brasil chama a atenção para o estabelecimento de mecanismos que permitam aos cidadãos exercer o controle político sobre o país. Logicamente, tudo isso ganhará força e possibilidades de implementação se a sociedade civil estiver ciente de seu papel e mobilizar esforços para isso.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

De acordo com o nível de interação do pesquisador com o fato examinado, as pesquisas podem ser classificadas de formas diferentes. Quanto à abordagem do problema, a pesquisa a ser apresentada se caracteriza como qualitativa, pois não envolve fórmulas estatísticas. Quanto aos seus objetivos, a metodologia utilizada na pesquisa é caracterizada como um estudo descritivo, visto que tende a descrever a respeito da gestão pública dos municípios da região metropolitana de Maringá frente a transparência das informações disponibilizadas em seus portais eletrônicos. Segundo Silva e Menezes (2001, p. 21), “a pesquisa descritiva visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”.

Em relação à natureza do problema, este estudo se enquadra como básica, pois a pesquisa não irá desenvolver nenhuma descoberta para o avanço da ciência e sim buscar a resolução de uma específica questão, o que segundo Minayo (1993, p. 23) é considerada como “atividade básica das ciências na sua indagação e descoberta da realidade. É uma atitude e uma prática teórica de constante busca que define um processo intrinsecamente inacabado e permanente”.

No que tange aos procedimentos técnicos adotados, a pesquisa enquadra-se como bibliográfica e documental. Bibliográfica pois, o estudo consistiu na coleta e interpretação da literatura referente ao assunto, composta por livros, leis, teses, artigos, dissertações e manuais, desenvolvendo maior afinidade e ampliação do conhecimento do pesquisador. Segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 183), “a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”. No caso da pesquisa documental, as fontes são documentos no sentimento mais amplo, como jornais, filmes, documentos legais, etc. (Severino, 2016).

O objeto deste estudo foi a região metropolitana de Maringá (RMM), localizada na região Norte Central do Estado do Paraná, foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 83 de 17 de julho de 1998. A composição inicial incluía os municípios de Maringá (polo), Ângulo, Mandaguari, Iguaraçu, Mandaguaçu, Paiçandu, Marialva e Sarandi. Atualmente sua composição, inclui 26 municípios, sendo eles: Ângulo, Astorga, Atalaia, Bom Sucesso, Cambira, Doutor Camargo, Florai, Floresta, Flórida, Iguaraçu, Itambé, Ivatuba, Jandaia do Sul, Lobato, Mandaguaçu, Mandaguari, Marialva, Maringá, Munhoz de Melo, Nova Esperança, Ourizona, Paiçandu, Presidente Castelo Branco, Santa fé, São Jorge do Ivaí e Sarandi. Neste estudo serão avaliados os 26 municípios.

As análises foram embasadas no índice de Transparência da Administração Pública, que foi desenvolvido pelo Tribunal de Contas com o propósito de estimular a transparência da Administração Pública. O que geralmente se procura investigar, é o quão acessível a informação é disponibilizada e qual a qualidade dessas informações (Justice, Melitski & Smith, 2006). Em agosto de 2021 foi realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, a terceira edição anual da avaliação dos portais da transparência das prefeituras paranaenses. O indicador foi desenvolvido pelos técnicos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e vem sendo realizado desde 2018 nas 399 prefeituras do estado com o objetivo de calcular o Índice de Transparência da Administração Pública.

O questionário contém 16 tópicos, fraccionado em 159 itens e é realizado pelos estudantes do curso de Direito da Universidade Positivo, sob orientação de servidores do Tribunal por meio de encontros virtuais devido ao distanciamento social. A avaliação dos portais leva em conta as seguintes dimensões: transparência administrativa, transparência financeira, transparência passiva, boas práticas e usabilidade.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

O Índice de Transparência da Administração Pública-ITP-TCE/PR, foi uma tática elaborada em 2018 e instituída pelo Tribunal de Contas do Paraná para mensurar o nível de transparência dos portais eletrônicos dos entes públicos. O objetivo principal desta avaliação é que a administração pública, no Estado do Paraná, seja considerada modelo no quesito transparência e que os portais sejam cada vez mais úteis para o cidadão e, conseqüentemente, mais acessados. Para o Tribunal de Contas (2008), os princípios que devem reger a construção dos portais são os da eficiência, o controle de resultados e o foco no usuário. Pensando nisso, o Tribunal estabeleceu metodologias para uma comparação da transparência pública.

A relatório estabelece critérios que são:

- i) **Transparência Administrativa:** Abrange a divulgação atualizada das informações administrativas, como licitações, contratos, gestão e atos de pessoal. No qual foram verificados por instrumento do Portal de Transparência ou site oficial.
- ii) **Transparência Financeira:** Fatores relativos ao controle financeiro. Excepcionalmente a divulgação de informações financeiras atualizadas.

- iii) **Transparência Passiva:** Examina se a Prefeitura disponibiliza formas fáceis de solicitar informações.
- iv) **Boas Práticas:** Divulgação de informações de utilidade pública.
- v) **Usabilidade:** Avalia mecanismos de acessibilidade para o acesso à informação.

Esses dois últimos procuram observar condições pertencentes a clareza da interface, a capacidade de outorgar acesso às informações pelo menor caminho possível e ao material de interesse dos cidadãos, destacando a saúde e a educação.

Os municípios detêm o dever legal de publicar as informações administrativas e financeiras atualizadas (Lei nº 12.527/2011). Além de criar meios presenciais e online para obter pedidos de acesso à informação. É importante salientar que os fundamentos da transparência pública do ITP foram conciliados com as normas instituídas pela Resolução nº 09/2018 da ATRICON, no qual recomendou a fiscalização dos portais aos Tribunais de Contas.

A equipe responsável pela execução elenca critérios de análise compatibilizando fundamentos do ITP com as exigências da ATRICON e desenvolveu uma ferramenta eletrônica de apuração dos resultados que possibilitasse a composição do ITP e o índice a ser encaminhado à ATRICON para instituição de um indicador nacional de transparência pública. A relação de critérios do ITP-TCE/PR é mais ampla e incorpora os esboçados pela ATRICON. Após a restrição dos critérios de avaliação da transparência pública, a equipe do Tribunal desenvolveu ferramentas para facilitar atuação das tarefas vinculadas a composição do ITP, sendo elas:

- a) **Manual dos critérios de avaliação:** Passo a passo com explicações para auxiliar os alunos da instituição.
- b) **Sistema de preenchimento e avaliação:** A plataforma utilizada é o formulário é Google Forms, visto que possibilita a apuração das respostas em tempo real.
- c) **Sistema de Controle da Distribuição e das análises:** O *software* Qlikview foi utilizado para compilar os dados de análise. Garantindo um monitoramento do andamento dos trabalhos, produtividade dos alunos, entre outras informações.

O material é coletado e avaliado pelos estudantes da Universidade Positivo, o que é chamado de Cooperação Técnico-Científica. O índice foi medido por estudantes do 1º ao 5º ano do curso de Direito da Universidade Positivo, orientados por auditores do TCE-PR. O trabalho foi realizado entre os meses de outubro e dezembro. Os alunos validaram as respostas fornecidas pelas prefeituras em um questionário eletrônico encaminhado pelo Tribunal em agosto de 2021 e os municípios tiveram um prazo de 45 dias para enviar as informações solicitadas.

A metodologia desenvolvida foi reconhecida como boa prática no ato da aplicação do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas – MMD-TC, no campo “Projeto Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas” – QATC, promovido pela associação dos membros dos tribunais de contas do Brasil – ATRICON.

Após a coleta inicial, foram selecionadas as informações necessárias e posteriormente elaborada a Tabela 1, a qual contém o percentual do índice de Transparência dos municípios. Neste parâmetro são considerados indicadores sobre Transparência Ativa, Poder Executivo, Transparência Passiva, Boas Práticas, Informações Prioritárias. De acordo com o índice compilado, as prefeituras foram classificadas nos níveis de transparência detalhada na tabela a seguir:

Municípios	Intervalo do ITMPR	Quantidade Portais (2019)	Quantidade Portais (2020)	Quantidade Portais (2021)
DESEJADO	>75% e <= 100%	2 (7,69)	8 (30,76)	23 (88,46)

MODERADO	>50% e <= 75%	23 (88,46)	18 (69,23)	3 (11,53)
INSUFICIENTE	>25% e <= 50%	1 (3,84)	0	0
CRÍTICO	>0% e <= 25%	0	0	0
INEXISTENTE	0	0	0	0

Tabela 1: Índice de Transparência Municipal

Por meio da interpretação da tabela 1 é possível dimensionar a proporção dos portais de acordo com o grau de transparência e acompanhar a evolução das médias. Em 2021, 9 dos 26 municípios obtiveram uma nota superior a 90%. Em 2020 e 2019 essa realidade foi bem diferente, pois não houve nenhuma nota que atingisse tal percentual. Se considerada a nota acima de 80%, 9 sítios da prefeitura atingiram tal patamar de transparência, ou seja, 34% dos portais dos executivos paranaenses em 2021. Em 2020, foram 4 e em 2019, apenas 1.

Em uma análise mais aprofundada, segmentando os resultados em níveis de transparência, comparando-se 2019 com 2021, nota-se que a quantidade de portais com nível DESEJADO, ou seja, com avaliação da transparência de mais de 75% saltou de 7,69% (2019) para 88,46% (2021), representando um incremento significativo. O único momento em que algum portal é classificado como “INSUFICIENTE” é em 2019. Trata-se do município de Lobato, que recebeu uma nota de 49,79%. Em 2021, Lobato recebeu a nota 81,75% e foi classificado como “desejado”.

Observações	2019	2020	2021
Quantidade de portais com nota acima de 90%	0	0	9
Quantidade de portais com nota entre 80% e 90%	1	4	8
Quantidade de portais com nota acima da média	2	8	24
Média	64,45%	69,13%	84,29%
Nota mais alta	85,37%	89,98%	95,49%
Nota mais baixa	49,79%	54,94%	69,90%

Tabela 2: Evolução da transparência municipal

Os dados da tabela 2 evidenciam o crescimento dos indicadores de transparência dos portais municipais, que de nenhum ranqueado em 2019 aumentou para 9 municípios com taxa superior a 90% no ano de 2021. Já ao se observar os municípios que estão na faixa de 80 a 90%, houve um incremento substancial no ano de 2021, fato que ratifica a evolução verificada dos indicadores. Outro aspecto que se vislumbra é o crescimento nos percentuais quando se averigua o comportamento das notas atribuídas ao longo do período e à adequação dos municípios à LAI.

Municípios	2021
Mandaguari	95,49%
Maringá	94,72%
Paiçandu	94,61%
Mandaguaçu	93,45%
Astorga	93,22%
Florai	92,97%
Marialva	91,73%
Sarandi	91,65%
Cambira	90,53%
Jandaia do Sul	89,56%

Tabela 3: 10 Maiores evoluções no ITP 2021

A tabela 3 apresenta os 10 municípios que apresentaram as maiores evoluções na nota ITP de 2019 para 2021. Ainda sobre os municípios que mais se destacaram positivamente, essa tabela indica os portais que tiveram os maiores índices no ano de 2021. Em recentes estudos, pesquisadores mencionam que municípios de maior porte tendem a divulgar mais informações do que municípios menores (Paiva & Zuccolotto, 2009; Paiva & Gomes, 2012; Raupp, 2013).

Isso acontece muitas vezes porque os municípios menores têm menos recursos para implementação de ferramentas ligadas à transparência. Mandaguari, por exemplo, possui atualmente aproximadamente 34.628 habitantes, já Maringá, 436.472 mil habitantes. Por mais que tenha uma grande diferença no número de habitantes, Mandaguari tem se destacado.

O mesmo acontece com o município de Sarandi, que possui aproximadamente 98.888 habitantes e por mais que tenha uma boa classificação, outros portais de municípios que possuem menos habitantes obtiveram uma classificação melhor. Maringá foi a segunda colocada entre os maiores municípios do Estado. Com uma nota de 94,72%, ficou atrás apenas da Capital Curitiba, com uma diferença de 4,6%. Nesse quesito, denota-se que Floraí foi o portal que mais se destacou, já que o município lidera com 41,41% de diferença. No ano de 2019, recebeu uma nota de 51% o que é classificado como “um moderado quase insuficiente” e na última pesquisa, recebeu 92,97%. O município que menos teve algum desenvolvimento foi Itambé, que teve uma diferença de 0,46% de 2019 para 2021.

Municípios	Diferença	2019	2021
SANTA FÉ	4,81%	66,60%	71,41%
DOUTOR CAMARGO	9,21%	68,92%	78,13%
IGUARAÇU	10,52%	73,24%	83,76%
ÂNGULO	14,72%	55,78%	70,50%
BOM SUCESSO	15,52%	64,00%	79,52%
FLORESTA	16,00%	60,79%	76,79%
MARIALVA	19,80%	71,93%	91,73%
MANDAGUAÇU	22,21%	71,24%	93,45%
ATALAIA	27,25%	61,90%	89,15%
PAIÇANDU	28,89%	65,72%	94,61%
PRESIDENTE CASTELO BRANCO	32,44%	52,18%	84,62%

Tabela 4: Municípios que evoluíram no ITP de 2019 a 2021

A quarta tabela revela quais foram os municípios que mais se desenvolveram durante os anos de análise, demonstrando um quadro geral de evolução na região metropolitana. A melhoria crescente e substancial é verificada em todos. Porém, 11 municípios se destacaram em termos percentuais, fato que evidencia a grande evolução no Índice de Transparência Municipal no período de análise, já que, em média, o crescimento foi em torno de 70% nos mesmos.

Municípios	2019	2020	2021
Ângulo	55,78%	62,95%	70,50%
Astorga	68,74%	66,13%	93,22%
Atalaia	61,90%	66,91%	89,15%
Bom Sucesso	64,00%	61,00%	79,52%
Cambira	52,52%	80,12%	90,53%
Doutor Camargo	68,92%	79,45%	78,13%

Floraí	51,56%	74,14%	92,97%
Floresta	60,79%	54,94%	76,79%
Flórida	54,92%	77,34%	80,27%
Iguaraçu	73,24%	89,98%	83,76%
Itambé	75,74%	72,98%	76,20%
Ivatuba	62,69%	70,28%	69,90%
Jandaia do Sul	68,30%	62,73%	89,56%
Lobato	49,79%	56,10%	81,75%
Mandaguaçu	71,24%	74,11%	93,45%
Mandaguari	66,91%	62,88%	95,49%
Marialva	71,93%	55,04%	91,73%
Maringá	85,37%	87,63%	94,72%
Munhoz de Melo	62,83%	83,13%	79,86%
Nova Esperança	65,73%	66,85%	78,31%
Ourizona	56,70%	57,18%	82,45%
Paiçandu	65,72%	58,87%	94,61%
Presidente Castelo Branco	52,18%	58,74%	84,62%
Santa Fé	66,60%	76,79%	71,41%
São Jorge do Ivaí	59,87%	78,62%	86,39%
Sarandi	72,98%	62,38%	91,65%

Tabela 5: Evolução percentual do ITP municipal de 2019 a 2021

Analisando-se os percentuais da tabela se verifica um avanço significativo na qualidade dos portais da transparência dos municípios da região e sua adequação cada vez mais ao que a Lei de Acesso à Informação determina. No ano de 2019, apenas dois portais alcançaram a nota superior a 75% na avaliação, percentual considerado desejado pela equipe técnica. Em 2021, a realidade é diferente, já que 34% dos portais analisados (praticamente um em cada três) ficaram com a nota superior a 90%. Nos anos anteriores não houveram notas que alcançasse esse nível. Se for considerado o percentual de 80%, 18 portais da região metropolitana de Maringá atingiram o patamar em 2021, 2 em 2020 e 1 em 2019.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo verificar a aplicação da Lei de Acesso à Informação (LAI) na região Metropolitana de Maringá no período de 2019 a 2021, em termos de transparência e do controle realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Constatou-se que os municípios evoluíram no cumprimento da LAI. Publicizar o que se faz, como se faz e criar

canais de contestação integram uma dimensão indispensável para que mecanismos de controle social da administração possam ser efetivos (IPEA, 2010b, p. 194). Nesse sentido, pode-se afirmar que a pesquisa demonstra haver uma crescente melhoria nos portais dos municípios e aumento na transparência das informações da gestão pública municipal.

Verificou-se que a LAI é cumprida nas prefeituras municipais investigadas. Desde 2019, há um aumento no nível da transparência dos portais, alcançando o objetivo do nível “desejado”. Essa evolução é fruto das cobranças realizadas pelo Tribunal de Contas, o que leva ao aperfeiçoamento dos portais da transparência e Índice de Transparência dos municípios, que inclui a Transparência Ativa, Poder Executivo, Transparência Passiva, Boas Práticas, Informações Prioritárias. Tal afirmação se respalda no verificado que os portais tem evoluído, já que 9 dos 26 municípios obtiveram uma nota superior a 90%, melhorando o quadro geral em relação aos anos de 2019 e 2020.

Os dados revelaram o crescimento do nível de transparência, já que de 2019 a 2021, houve um aumento da quantidade de portais com nível DESEJADO, isto é, a avaliação da transparência de mais de 75% cresceu 7,69% de 2019 para 88,46% em 2021. Destaca-se que o único município classificado como INSUFICIENTE foi Lobato, porém em 2021 teve a nota 81,75% e foi classificado como DESEJADO. O município que mais evoluiu no período foi Floráí, registrando crescimento de 41,41%. O destaque negativo ficou com Itambé, que teve um crescimento de apenas 0,46% de 2019 para 2021. No geral, se verificou melhoras nos indicadores dos municípios e um crescimento substancial nos mesmos, o que demonstra haver um crescente atendimento ao que dispõe a lei de Acesso à Informação.

Uma das questões apontadas como dificuldade no relatório do TCEPR foi a falta de disponibilização das informações e documentos básicos, como dados referentes a receita/despesa ou editais de licitação. Outro apontamento feito foi quanto a usabilidade dos materiais disponibilizados, pois estes devem ser de fácil entendimento da população, sendo fornecidos em formatos abertos e de fácil interpretação para os computadores, permitindo que a sociedade possa utilizar os dados. O que reforça a importância do controle pelos órgãos e pela sociedade, inclusive fazendo cobranças e participando da gestão pública de modo mais efetivo.

Para fins de continuidade em pesquisas nessa temática, recomenda-se a realização de estudos aprofundados nos cinco fatores estudados pelo TCEPR que são: transparência ativa, transparência passiva, usabilidade, boas práticas e transparência financeira. Também que se façam estudos em outros grupos de municípios com intuito de gerar comparações e resultar em melhorias, bem como informações oriundas de pesquisas para divulgar à sociedade.

REFERÊNCIAS

- Akutsu, L., & Pinho, J. A. G. (2002). Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista De Administração Pública*, 36(5), 723 a 746.
- Bovens, M. (2007) Analyzing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13, 447-468.
- Braga, A. A., Pierce, G. L., McDevitt, J., Bond, B. J., Cronin, S. (2008). The strategic prevention of gun violence among gang-involved offenders. *Justice Quarterly*, 25 (1), 132-162.
- Brasil. Lei nº 131, de 21 de junho. (1993). Disponível em: <<http://transparencia.eliseumartins.pi.gov.br/e-sic/lei-complementar-131>> Acesso em: 1 de dezembro de 2021.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República.

- Brasil. (2011). Controladoria-Geral da União. Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: Imprensa Nacional.
- Brocco, C. 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. *Revista Ambiente Contábil - Universidade Federal do Rio Grande do Norte-ISSN 2176-9036*, v. 10, n. 1, p. 139-159. Disponível em: <<http://repositorio.ufersa.edu.br/handle/prefix/5151>>. Acesso em: 24 de Março de 2022.
- Comin, D., et. al. (2016). A Transparência Ativa nos Municípios de Santa Catarina: Avaliação do Índice de Atendimento à Lei de Acesso à Informação e suas Determinantes. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 15(46), 24-34.
- Cruz, C. F.; Silva, L. M.; Santos, R. (2009). Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. *Contabilidade Gestão e Governança*. Brasília, V. 12. N 3. P-102-115.
- Ferejohn, J. (1999). Independent judges, dependent judiciary: explaining judicial independence. *Southern California law review*, v. 72, p. 353-384.
- Hage, S. M. (2011). Por uma escola do campo de qualidade social: transgredindo o paradigma (multi)seriado de ensino. *Em Aberto*, Brasília, v. 24, n. 85, p. 97-113, abr.
- Hood, C. (2010). Accountability and transparency: siamese twins, matching parts, awkward couple? *West European Politics*, v. 33, n. 5, p. 989-1009, 2010.
- INESC. (2011). Orçamento para 2011: um ajuste fiscal seletivo. Brasília: INESC. Nota Técnica nº170.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2010). Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea.
- Jorge, S.; Moura e Sá, P.; attaro , A. F.; Lourenço, R.P. (2011). Local Government financial transparency in Portugal and Italu a comparative exploratory study on its determinants. 13 th Biennial CIGAR Conference - Bridging Public Sector and Non-Profit Sector Accounting. Ghent (Belgium): [s.n.].
- Kanaane, R.; Fiel Filho, A.; Ferreira, M. G. (2010). Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas. 1. ed. São Paulo: Atlas.
- Keunecke, L. P.; Teles, J.; Flach, L. (2011). Práticas de Accountability: uma análise do índice de transparência nos municípios mais populosos de Santa Catarina. *Revista Contemporânea de contabilidade*, v. 8, n. 16, p. 153-174. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2011v8n16p153>> Acesso em: 01 de abril de 2022.
- Marconi, M. A.; Lakatos, E. M. (2003). Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Atlas.
- Mawad, A. P. B. (2001). Sistema de Informação e Cidadania: Um Desafio na Gestão de Recursos Públicos. Brasília: ESAF. Monografia premiada em 3o lugar no VI Prêmio Tesouro Nacional. Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Financeira Pública.
- Pederiva, J. H. (1998). Accountability, Constituição e Contabilidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 35, n. 140, out./dez. P. 17-39.
- Pinho, J. A. G.; Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de administração pública*, v. 43, p. 1343-1368. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>>. Acesso em: 01 de abril de 2022.
- Raupp, F. M.; Pinho, J. A. G. (2013). Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. *RAUSP Management Journal*, 48(4), 770-782.
- Salles, H. M. (2010). Gestão Democrática e Participativa. Florianópolis: Capes UAB.

- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. In: A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (pp. 13-28). Boulder, Colorado : Lynne Rienner Publishers.
- Severino, A. J. (2016). *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Cortez.
- Silva, L. S.; Menezes, E. M. (2001). *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. Manual de orientação*. Florianópolis.
- Stiglitz, J. E. (2002). *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.
- Zuccolotto, R.; Teixeira, M. A. C. (2014). As Causas da Transparência Fiscal: Evidências nos Estados Brasileiros. *Revista Contabilidade & Finanças - USP*, 25(66), 242-254.