



RESPOSTAS ÀS PRESSÕES EXTERNAS DE IMPLEMENTAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA.

AUTORIA

Ana Pinto

E-mail: anapaulapantojapinto@gmail.com

UNISA/Universidade Federal do Pará - UFPA

RESUMO

Considerando uma lacuna na literatura sobre o atendimento da transparência passiva como uma estratégia de resposta às pressões externas, objetiva-se analisar de que forma os governos locais respondem às pressões externas relativas à exigência legal de implementação de transparência passiva. Para tanto, procede-se o método indutivo de pesquisa, com a realização de pesquisa qualitativa, no qual serão realizadas avaliações das respostas aos pedidos de acesso à informação a serem enviados aos governos locais.

Palavras-chave: Transparência Passiva; Estratégia de Respostas.

Eixo Temático 4: Governança, Gestão Socioambiental e Cooperação de Redes Interorganizacionais.

1. INTRODUÇÃO

As instituições governamentais implantam a transparência em uma tentativa de obter legitimidade (Curtin & Meijer, 2009; De Fine Licht, Naurin, Esaiasson, & Gilljam, 2014). Se ela não for concebida de forma a instrumentalizar os cidadãos, para promover o controle social, torna-se exclusivamente voltada ao atendimento requisitos legais, ocorrendo um distanciamento entre transparência útil e transparência formal (Cucciniello & Nasi, 2014). As instituições quando sujeitas a pressões externas, que no caso é a legislação, podem adotar as medidas definidas, deixando, no entanto, de lado a efetividade pretendida, como uma estratégia de resposta a essas pressões (Oliver, 1991) estratégia essa potencialmente adotada para o tema transparência pública.

No Brasil, desde a implementação da Lei de Acesso a Informação (LAI), estudos (Cruz, Ferreira, Silva, & Macedo, 2012; Bernardes, Santos, & Rover, 2015; Jahns & Raupp, 2016; Bianchi, Vieira, & Kronbauer, 2017) e levantamentos governamentais (Ranking Nacional de Transparência do Ministério Público Federal, por exemplo) foram feitos para analisar o grau de cumprimento das entidades governamentais com a legislação, principalmente a que trata da transparência ativa, e verificaram que a transparência está avançando nos quesitos legais, apesar de longe do ideal. Apesar disso, percebe-se uma lacuna relacionada a utilidade do que é divulgado em transparência ativa, essa utilidade remete ao que Heald (2003) classifica como transparência efetiva, sem a qual, apenas pode existir um cenário de ilusão de transparência.

Na transparência passiva, também foram feitos levantamentos através da Escala Brasil Transparente (EBT) da Controladoria-Geral da União, que apresentaram um avanço no atendimento à legislação, embora esteja longe do ideal. Isso pode acontecer, pois a transparência passiva exige um grau de atendimento mais elevado (Michener, Contreras, & Niskier, 2018), uma vez que as entidades devem acrescentar à sua cultura organizacional procedimentos para atender solicitações relacionadas a diversos assuntos tempestivamente (Cruz, Silva, & Spinelli, 2016).

Diante da percepção de uma lacuna entre o cumprimento legal e a efetividade pretendida, o objetivo da pesquisa é analisar de que forma os governos locais respondem às pressões externas relativas à exigência legal de implementação de transparência passiva.

A literatura aponta que quando as instituições são obrigadas a implementar novas práticas, por vezes, utilizam respostas estratégicas para atender as pressões, como identificado nos casos relacionados a empresas do setor moveleiro com as pressões sobre sustentabilidade (Santos, Scherer, Piveta, Carpes, & De Oliveira, 2017), farmácias independentes se adaptando ao ambiente competitivo (Hashimoto & Fonseca, 2009), relatórios de anexos fiscais (Azevedo, Lino, & Aquino, 2017). Quanto ao tema de transparência pública ativa, os resultados sinalizam para que tal situação de uso de estratégia de respostas também ocorra nesse caso.

No que concerne a transparência passiva, estudos anteriores chegaram à conclusão de que também há o atendimento é insatisfatório da mesma (Cruz et al., 2016; Michener, Contreras, & Niskier, 2018; Raupp, 2017; Raupp & Pinho, 2016; Silva, 2017). Apesar de haverem avaliações do atendimento ou não de transparência passiva, nenhum estudo foi identificado que apresente esse atendimento insatisfatório como uma estratégia de resposta a pressões institucionais, o que justifica a realização da presente pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Estudos apresentam que por vezes as instituições ao sofrem pressões externas para implementar determinadas prática, o fazem de maneira ineficiente, para atender as exigências numa estratégia de busca por legitimação, ocorrendo assim um conflito entre eficiência nas práticas da entidade e ordem institucional (Meyer & Rowan, 1977; Oliver, 1991).

As instituições na busca por legitimidade adotam respostas estratégicas às pressões institucionais, essas respostas correspondem à aquiescência, compromisso, evitar, desafio e manipulação, e elas se dividem em táticas, a primeira consiste em habito, imitação e conformidade; o compromisso utiliza o equilíbrio, pacificação e negociação; evitar faz uso da ocultação, buffering e fuga; o desafio detém de dispensa, desafio e ataque; e a última, manipulação diz respeito a cooptar, influenciar e controlar (Oliver, 1991)

A Transparência Pública é um tema que se encaixa nesse contexto. É por meio da Transparência Pública que ocorre a abertura e visibilidade das informações relativas a acontecimentos e transações do Governo (Macadar, De Freitas, & Moreira, 2015). No entanto, além da acessibilidade e utilidade desses dados, essas informações devem ser utilizadas para auxiliar o usuário a tomar decisões, se tornando assim inferível (Michener & Bersch, 2013).

No entanto, percebe-se que ainda está muito limitada a legitimidade, uma vez que alguns municípios podem estar preocupados em atender o quesito legal, deixando de lado a prática efetiva, causando um distanciamento entre transparência útil ao usuários e transparência formal (Cucciniello & Nasi, 2014). A ausência de uma transparência efetiva, pode causar uma ilusão de transparência (Heald, 2003).

A palavra legitimidade refere-se a aceitação, a literatura apresenta aceitação aos processos de tomada de decisões, ao conceito amplo, aceitação às leis, (Licht et al., 2014) e aceitação da instituição pelos cidadãos (Curtin & Meijer, 2009). Nesse estudo, utiliza-se a aceitação à legislação, devido às mudanças ocorridas no cenário da transparência pública a partir da implementação da LAI.

A Transparência Passiva também pode sofrer com o distanciamento entre eficiência e legitimação. Deve-se tentar que não basta que o município disponibilize meios para receber as solicitações e cumprir o prazo de resposta estabelecido pela LAI, para que seja considerado que o mesmo atende aos critérios legais (Cruz et al., 2016) Em termos de prática, é necessário que a informação seja precisa ao solicitante, para assim estimular a participação social.

No que concerne à transparência passiva, estudos acadêmicos, como o de Cruz et al.(2016), que analisou se a presença de uma Controladoria- Geral do Município em prefeituras influenciaria no atendimento ao acesso à informação, apresentaram que a maioria dos retornos às solicitações era insatisfatória.

Diante da realização de um balanço do cumprimento das exigências legais relativas a transparência passiva em câmaras municipais, Raupp & Pinho (2016) verificaram uma insuficiência nos retornos às solicitações e descumprimentos da LAI. Outra pesquisa, na mesma linha, apesar de ser com as prefeituras dos maiores municípios brasileiros, também chegou a um resultado com pouca transparência passiva (Raupp, 2017).

Michener, Contreras, & Niskier (2018) realizaram uma análise do quinto ano da implementação da LAI e conclui-se que parte da demanda de transparência passiva não é respondida tempestivamente e o atendimento e implementação estão longe do ideal.

Silva (2019) relaciona transparência passiva com variáveis socioeconômicas, sendo elas Escolaridade da população (Epop) Idade da população (Ipop) PIB per capita (PPC), Escolaridade do gestor municipal (Eges), Idade do gestor municipal (Iges) Receita per capita (RPC), em uma amostra que compõe municípios que participaram da EBT e outros aleatórios, verificou-se um baixo desempenho das entidades governamentais ao cumprimento da LAI, além disso, a amostra que continha os municípios participantes do EBT tiveram um melhor resultado que os demais.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

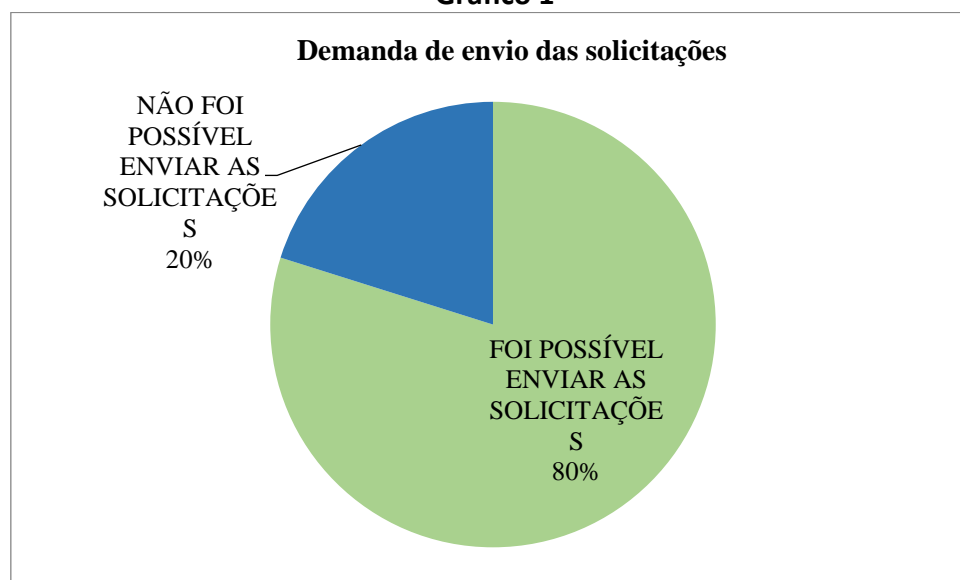
Para alcançar o objetivo da pesquisa, que é analisar de que forma os governos locais respondem às pressões externas relativas à exigência legal de implementação de transparência passiva, foi utilizado o método indutivo de pesquisa, com a realização de pesquisa qualitativa. Foram realizadas avaliações das respostas

aos pedidos de acesso à informação a serem enviados aos governos locais via Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC).

A amostra é composta pelos 144 municípios do estado do Pará, pois se entende que a transparência passiva já foi implementada nessas instituições, uma vez que foram acompanhados de 2014 a 2017 através de um projeto que avaliava a Transparência Pública, concebido pela Universidade Federal do Pará (UFPA), CGU e Observatório Social de Belém (OBS). No que tange a transparência passiva, verificou-se um crescimento exponencial. Todavia, houve a percepção que existe uma lacuna entre a existência do canal e o atendimento às demandas.

Diante disso, para apresentar o atual cenário desses municípios e verificar se as demandas são atendidas, foram enviadas solicitações, através do canal de e-sic de cada entidade, no período de 14 de junho até 22 de junho de 2019. Verificou-se nesse período que somente 80% da amostra foi possível enviar as solicitações, de acordo com o gráfico 1.

Gráfico 1



Fonte: elaborado pelo autor

Essas solicitações continham apenas informações contábeis, com diferentes níveis de dificuldades, sendo baixo, médio e alto. O nível baixo corresponde às informações que estão disponíveis no site e o responsável pela demanda precisará apontar onde podem ser localizá-las. O nível médio apresenta as informações que terão que ser geradas pelo sistema de contabilidade. E alto, no qual as informações deverão ser levantadas pela equipe responsável.

As respostas foram coletadas no período do dia 01 até o dia 23 de agosto e para a análise das respostas adaptou-se o protocolo proposto por Michener, Moncau, & Velasco (2015), no qual se utiliza três métricas: taxa de resposta, tempo médio e taxa de precisão.

A taxa de resposta apresenta a quantidade de respostas recebidas pela quantidade de solicitações enviadas, foram consideradas respostas recebidas através do e-mail ou do canal do e-sic.

O tempo de resposta, quantidade de dias entre a data de envio e a data de recebimento, considerando que a LAI define um prazo de 20 dias prorrogáveis por mais 10 dias.

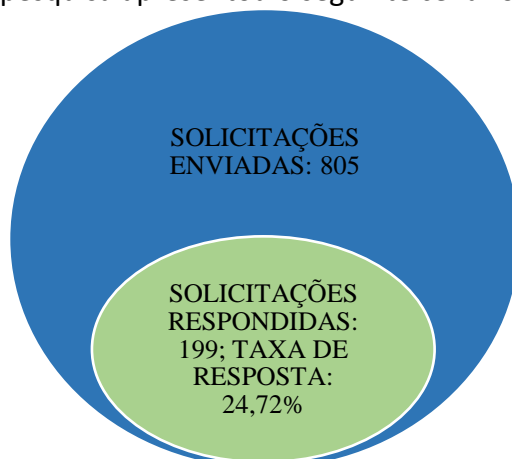
A taxa de precisão, que representa o grau de satisfação com as respostas, será utilizada: (i) a resposta precisa (2 pontos); (ii) resposta parcialmente precisa (1 ponto); resposta não precisa (0 pontos).

3. ANÁLISE DE RESULTADOS

A partir da coleta de dados, encontrou-se as taxas de resposta, tempo médio e precisão, a fim de analisar de que forma os governos locais estão respondendo às pressões externas de implementação de transparência passiva, com isso tem-se os seguintes resultados

3.1. Taxa de resposta

A taxa de resposta geral da pesquisa apresentou o seguinte cenário:

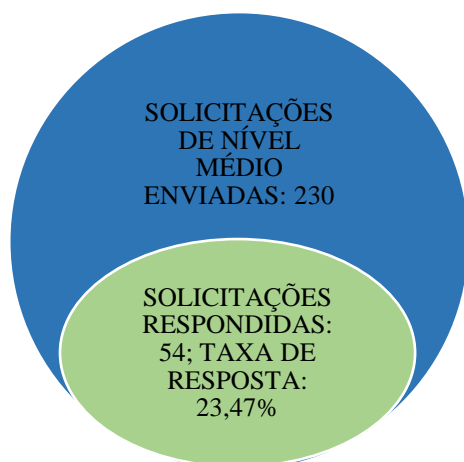


Fonte: elaboração própria

Percebe-se que, 24,72% das 805 solicitações enviadas foram retornadas, o que apresenta um baixo compromisso das entidades com o atendimento da LAI. Dentre esse total foram separadas as taxas de respostas de acordo com o nível de dificuldade da solicitação, de acordo com os conjuntos a seguir:



Fonte: elaboração própria



Fonte: elaboração própria



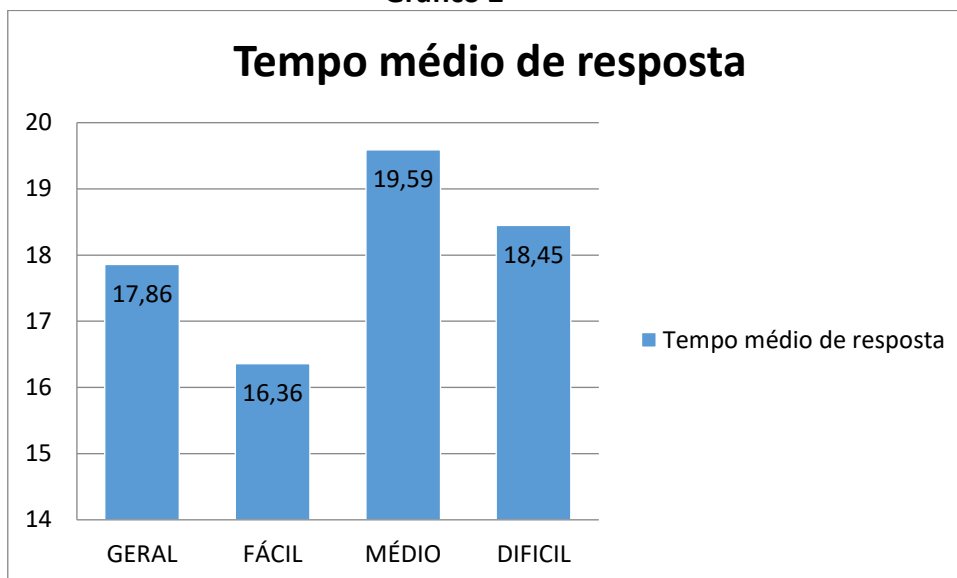
Fonte: elaboração própria

Verificou-se que não possui uma grande mudança entre os diferentes níveis de dificuldade, nos quais tiveram a taxa de resposta semelhante com o geral.

3.2. Tempo médio

As solicitações respondidas tiveram um tempo médio de retorno, o qual se observa no gráfico a seguir.

Gráfico 2-



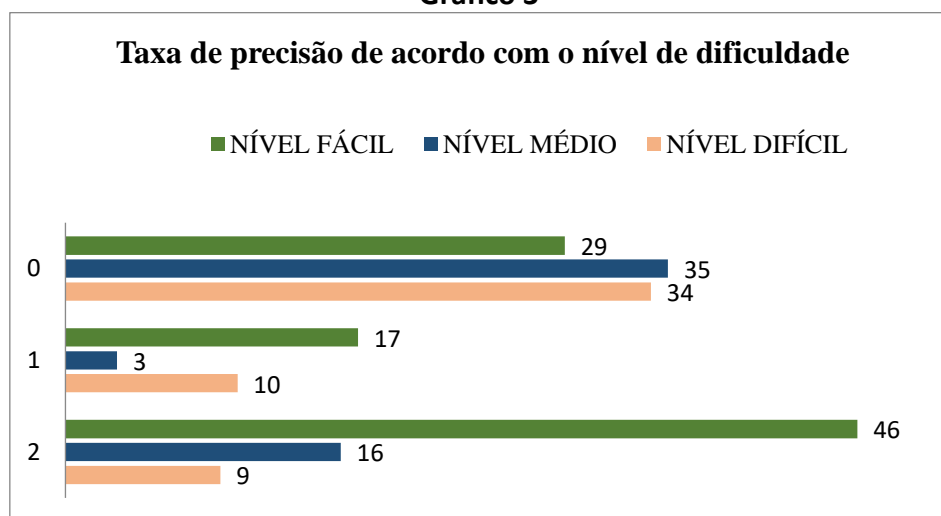
Fonte: Elaborado pelo autor

Diante do gráfico, nota-se que além do compromisso de responder às solicitações enviadas, os governos locais, a média do tempo de resposta desses municípios cumpriu o prazo de 20 dias determinado pela LAI. Além disso, realizando uma análise por nível de dificuldade, o nível fácil apresenta o menor tempo médio de resposta, enquanto que os outros dois níveis apresentam um tempo maior que a média geral.

3.3. Taxa de precisão

As taxas de resposta e tempo médio representam o esforço mínimo para o atendimento adequado dos pedidos de acesso à informação, para se obter um cenário mais abrangente, analisou-se a taxa de precisão dessas respostas de acordo com o gráfico 3.

Gráfico 3-



Fonte: Elaborado pelo autor

Observa-se que as respostas de nível fácil apresentam respostas mais precisas e parcialmente precisas que as de outros níveis, enquanto que os níveis médio e difícil apresentam as maiores quantidades de respostas que não são precisas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da pesquisa era analisar de que forma os governos locais respondem às pressões externas relativas à exigência legal de implementação de transparência passiva.

Diante disso, utilizaram-se três métricas, conforme (Michener et al., 2015) para analisar as respostas recebidas via e-sic dos municípios paraense. Essas métricas consistiram em taxa de resposta, tempo médio e taxa de precisão, e com base nelas concluiu-se que os municípios quando deparados com diferentes níveis de dificuldade de solicitação, respondem de maneiras diferentes.

Os pedidos classificados como fáceis, tiveram uma taxa de resposta maior em um tempo médio menor e com maiores quantidades de respostas totalmente precisas. Enquanto que os outros dois níveis apresentaram comportamento diferente do anterior, com menos solicitações respondidas, respostas com prazos mais elevados e imprecisas.

Desse modo, percebe-se que as 80% dos governos locais possuem os e-sic funcionando, no entanto poucos se comprometem em apresentar uma resposta tempestiva e adequada ao cidadão, o que mostra a existência de canais de e-sic como uma estratégia de decoupling, a qual os municípios apresentam ter incorporado o que a legislação obriga, no entanto se distancia de uma prática efetiva.

REFERÊNCIAS

Azevedo, R., Lino, A., & Aquino, A. (2017). *Uso cerimonial do anexos fiscais na gestão municipal*. São Paulo: XVII USP International Conference in Accounting.

Bernardes, M. B., Santos, P. M., & Rover, A. J. (2015). Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. *Revista de Administração Pública*, 49(3), 761–792. <https://doi.org/10.1590/0034-7612119279>

Bianchi, M., Vieira, É. E. M., & Kronbauer, C. 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*, 15(41), 131. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2017.41.131-163>

Cruz, C. F., Ferreira, A. C. de S., Silva, L. M. da, & Macedo, M. Á. da S. (2012). Transparency of the municipal public management: a study from the homepages of the large Brazilian municipalities. *Revista de Administração Pública*, 46(1), 153–176. <https://doi.org/10.1590/s0034-76122012000100008>

Cruz, M. do C. M. T., Silva, T. A. B., & Spinelli, M. V. (2016). O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(3), 721–743. <https://doi.org/10.1590/1679-395131556>

Cucciniello, M., & Nasi, G. (2014). Transparency for Trust in Government: How Effective is Formal Transparency? *International Journal of Public Administration*, 37(13), 911–921. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.949754>

Curtin, D., & Meijer, A. (2009). Does Transparency Strengthen Legitimacy? A Critical Analysis of European Union Policy Documents. *Information Polity*, 11, 109–122. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1434862>

De Fine Licht, J., Naurin, D., Esaiasson, P., & Gilljam, M. (2014). When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship. *Governance*, 27(1), 111–134. <https://doi.org/10.1111/gove.12021>

Dos Santos, M. B., Scherer, F. L., Piveta, M. N., Carpes, A. D. M., & De Oliveira, M. C. S. F. (2017). Respostas Estratégicas Às Pressões Institucionais Para Sustentabilidade No Setor Moveleiro. *Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios*, 10(2), 100. <https://doi.org/10.19177/reen.v10e22017100-124>

Hashimoto, N. Y., & Fonseca, V. S. (2009). Pressões ambientais e respostas estratégicas: uma análise de organizações do varejo farmacêutico curitibano. *Revista Eletrônica de Administração*, 15(63), 1–29. Retrieved from <http://www.albayan.ae>

Heald, D. (2003). Fiscal transparency: Concepts, measurement and UK practice. *Public Administration*, 81(4), 723–759. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2003.00369.x>

Jahns, F., & Raupp, F. (2016). Transparency of the Executive Government of Brazilian States. *Revista Universo Contábil*, 65–72. <https://doi.org/10.4270/ruc.2016321>

Macadar, M. A., De Freitas, J. L., & Moreira, C. R. (2015). Transparência como elemento fundamental em governo eletrônico: uma abordagem institucional. *Revista Gestão & Tecnologia*, 15(3), 78. <https://doi.org/10.20397/2177-6652/2015.v15i3.631>

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363. <https://doi.org/10.1086/226550>

Michener, G., & Bersch, K. (2013). Identifying transparency. *Information Polity*, 18(3), 233–242. <https://doi.org/10.3233/IP-130299>

Michener, G., Contreras, E., & Niskier, I. (2018). Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 610–629. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170289>

Michener, G., Moncau, L., & Velasco, R. (2015). *Estado Brasileiro e Transparência* (pp. 1–109). pp. 1–109.

Oliver, C. (1991). Strategic Responses To. *Academy of Management Review*, 16, 145–179.

Raupp, F. M. (2017). Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 13(30), 34. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2016v13n30p34>

Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. de. (2016). Review of passive transparency in Brazilian city councils. *Revista de Administração*, 51(3), 288–298. <https://doi.org/10.1016/j.rausp.2016.02.001>

Silva, W. A. de O. (2019). Variáveis determinantes para a Transparência Pública Passiva nos Municípios Brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 53(2), 415–431. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170383>