

Avaliação da aplicação da Lei de Acesso à Informação em municípios fluminenses

Rafael Machado¹, José Viterbo¹, Cláudia Cappelli²,
Daniela Trevisan¹, Cristiano Maciel³

¹ Instituto de Computação – Universidade Federal Fluminense (UFF)
Av. Gal. Milton Tavares de Souza s/nº, São Domingos, 24210-346, Niterói – RJ – Brasil

² Departamento de Informática Aplicada
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)
Avenida Pasteur 458, Urca, 22290-240, Rio de Janeiro – RJ – Brasil

³ Instituto de Computação - Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT)
Av. Fernando Corrêa da Costa, 2367, Boa Esperança, 78060-900, Cuiabá – MT – Brasil

{rmachado,viterbo, daniela}@if.uff.br, claudia.cappelli@uniriotec.br,
cmaciel@ufmt.br

Resumo. *Com a aprovação da Lei de Acesso à Informação (LAI) o cidadão passou a ter o direito constitucional de acesso à informação. Esta lei abrange a implementação da transparência pública através da criação de sítios específicos, impondo desafios interdisciplinares no seu desenvolvimento. Este trabalho utiliza um checklist para avaliar os sítios dos municípios do Estado do Rio de Janeiro no cumprimento da LAI. Os resultados proporcionaram uma visão da situação atual da transparência pública nos municípios fluminenses com mais de 100 mil habitantes, revelando problemas na implementação da LAI e apontando para a necessidade de um processo e práticas para apoiar as administrações municipais no cumprimento desta lei.*

1. Introdução

No Brasil, para garantir a transparência na gestão dos recursos públicos e aproximar os cidadãos para uma sociedade mais participativa foi criada a Lei de Acesso a Informação (LAI). Esta lei garante ao cidadão o direito constitucional de acesso a informações de órgãos públicos em seus três poderes (executivo, legislativo e judiciário) e em suas três esferas (federal, estadual e municipal), sendo resguardadas informações que sejam de caráter sigilosas conforme legislação vigente [Brasil 2011, Brasil 2012].

Apesar da LAI não mencionar explicitamente a terminologia “dados abertos governamentais”, esta está consoante com os 8 princípios que os regem, definindo que os dados divulgados devem ser completos, primários, atuais, acessíveis, processáveis por máquinas, de acesso não discriminatório, em formatos não proprietários e livres de licenças¹. Estes princípios são os requisitos mínimos para que os dados publicados

¹ Disponível em <http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/Dados-Abertos>

possam ser utilizados de forma eficiente pelos cidadãos e instituições com interesse em acompanhar as ações governamentais.

Cada estado e município é responsável por implementar a LAI em sua abrangência de atuação [Brasil 2011, Brasil 2012]. Para este fim, normas de padronização são necessárias para orientar de que forma deve-se dar a divulgação de dados. E foi criado um programa federal pela CGU, no ano de 2013, chamado Brasil Transparente [CGU 2013] no sentido de unir esforços para o cumprimento da LAI, de adesão voluntária.

Além disso, a transparência pode ser dividida em 2 partes: (a) transparência ativa, que consiste dos órgãos públicos proativamente divulgar suas informações e (b) transparência passiva, em que os cidadãos podem solicitar informações que sejam de seu interesse.

2. Objetivos da Pesquisa

A implementação da transparência não é uma tarefa trivial e exige o apoio da definição do próprio conceito (Cappelli, 2009), de métodos² e de ferramentas computacionais. De uma forma geral, as várias esferas e setores do poder público enfrentam desafios para atender a LAI. Há várias cartilhas desenvolvidas pelo próprio governo para auxiliar na implementação da LAI. Alguns exemplos são (a) o Guia de implementação de Portal da Transparência (b) o Guia para criação da Seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos Órgãos e Entidades Estaduais e Municipais e (c) o Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios, disponíveis em [CGU 2013].

Entretanto, apesar destes documentos já oferecidos pelos órgãos competentes, as informações necessárias sobre como implementar a divulgação de dados se encontram dispersas e sem ordenação no uso, ou seja, não há um processo claro que defina como as instruções devem ser aplicadas.

Esta pesquisa tem por objetivo propor um processo e práticas que definam como uma administração municipal deve empreender para que possa cumprir a LAI. Para este fim, uma primeira etapa da pesquisa compreende uma investigação sistemática dos sítios existentes e uma investigação, junto a alguns desenvolvedores de sítios municipais, quanto as suas dificuldades no cumprimento dos requisitos da LAI.

3. Contribuições esperadas

Neste trabalho espera-se contribuir com a análise da situação atual da aplicação da LAI nos municípios com mais de 100 mil habitantes do Estado do Rio de Janeiro. Nas próximas etapas deste trabalho, com base nas informações levantadas nesse estudo preliminar, pretende-se propor um processo e práticas para orientar as administrações municipais no cumprimento da LAI. Espera-se ainda implementar ferramentas de suporte à execução destes processos e práticas, facilitando o trabalho dos responsáveis pela divulgação de dados abertos na esfera municipal.

² Disponível em <https://sites.google.com/site/ciberdem/modelo-de-maturidade-em-transparncia-organizacional>

4. Resultados já alcançados

Diversos trabalhos são encontrados na literatura, voltados para a transparência dos dados [de Oliveira and Maciel 2013, Matheus et al. 2014, Martano and Craveiro 2014, Michener et al. 2014, Breitman et al. 2012, Maciel et al. 2012]. Nosso trabalho se diferencia destes ao analisar as informações mínimas que devem estar disponíveis nos portais da transparência com foco em acessibilidade.

Avaliamos os sítios eletrônicos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro com mais de 100 mil habitantes, o que compreende 26 cidades, apresentados na tabela 1. É importante destacar que, dentre estes, três municípios ou não possuem sítio institucional ou este está em manutenção: Barra Mansa, Belford Roxo e Itaboraí. Este fato impossibilitou a avaliação quanto ao requisito do portal da transparência para estes municípios.

4.1. Informações mínimas disponíveis nos portais de transparência ativa

A Controladoria-Geral da União (CGU) propôs um checklist³ para a verificação do conteúdo mínimo que deve estar disponível nos Portais de Transparência, que prevê os seguintes itens: (a) institucional, (b) convênios, (c) despesas, (d) licitações e contratos, (e) ações e programas e (f) perguntas frequentes. Outras informações podem ser incluídas a critério do órgão público.

4.1.1. Resultados encontrados

Os itens citados foram verificados nos sítios em estudo, e os resultados obtidos são apresentados na Figura 1. O primeiro quesito avaliado diz respeito ao banner e ao item de menu sinalizando o acesso ao portal da transparência. Dos municípios avaliados, 70% possuem o banner exclusivo sinalizando a existência do portal de transparência do município, e destes somente 42% possuem item de menu permitindo o redirecionamento para o portal da transparência.

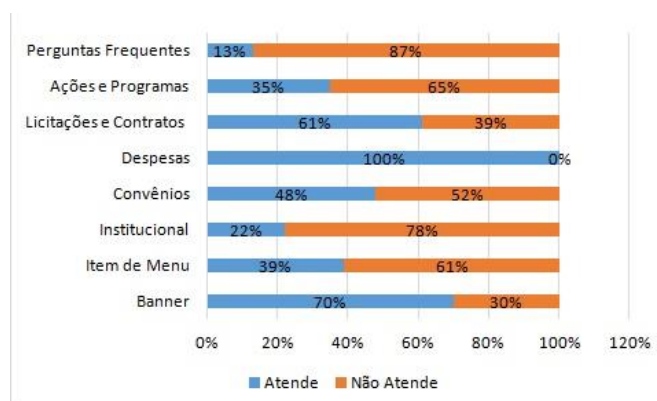


Figura 1 Informações mínimas disponíveis nos portais de transparência

No geral, ainda há muitos problemas a serem superados para o cumprimento efetivo da LAI, de acordo com as instruções da CGU. Os quesitos mais preocupantes,

³ Disponível em http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_transparenciaativa_estadosmunicipios.pdf

entretanto, são referentes ao item "Perguntas Frequentes", atendido por apenas 13% dos municípios, e ao item "Institucional", atendido por apenas 22% destes.

Dos critérios avaliados, os municípios Duques de Caxias e Queimados, cumpriram quase todos os quesitos de transparência, excetuando-se Institucional e Perguntas Frequentes, respectivamente. Já Araruama, Mesquita e São João de Meriti, cumpriram apenas 2 dos 8 quesitos avaliados.

4.2. Acessibilidade na WEB dos portais de transparência ativa

A LAI também garante que o conteúdo deve estar disponível para pessoas com deficiência. O *Web Content Accessibility Guidelines (WCAG)*⁴ 2.0, criado e promovido pela *World Wide Web Consortium (W3C)*, é um conjunto de princípios, recomendações e critérios de sucesso com o objetivo de orientar o desenvolvimento web padronizado com acessibilidade. Seguindo estes padrões, o desenvolvimento das interfaces web acessíveis serão guiadas [Alves and Ferreira 2011].

Existem várias ferramentas automáticas para realizar a avaliação sintática do WCAG, sendo: AccessMonitor⁵, DaSilva⁶, dentre outras. Utilizamos neste trabalho o AccessMonitor, pois este oferece um índice geral (até 10) da acessibilidade da página avaliada, além de apontar problemas no cumprimento das recomendações do WCAG.

4.2.1. Resultados encontrados

Avaliamos os portais da transparência dos municípios com mais de 100 mil habitantes no quesito acessibilidade e encontramos a grande maioria abaixo do índice 6, demonstrando problemas. Tendo como pior índice de acessibilidade o município de Resende/RJ com 3.1 e de melhor índice o município de Rio das Ostras com 8.9, conforme demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1 Índice da Acessibilidade pelo AccessMonitor.

Município	Índice	Município	Índice
Angra dos Reis	3.7	Nilópolis	5.8
Araruama	6.5	Niterói	5.5
Barra Mansa	-	Nova Friburgo	5.4
Belford Roxo	-	Nova Iguaçu	5.5
Cabo Frio	5.3	Petrópolis	4.5
Campos dos Goytacazes	4.9	Queimados	3.3
Duque de Caxias	5.4	Resende	3.1
Itaboraí	-	Rio das Ostras	8.9
Itaguaí	4.4	Rio de Janeiro	3.4
Macaé	5.5	São Gonçalo	6.4
Magé	5.2	São João de Meriti	6.7
Maricá	5.9	Teresópolis	5.7
Mesquita	6.2	Volta Redonda	6.2

Os problemas recorrentes são: falta de textos alternativos em imagens, ausência da opção de contraste, falta da marcação do idioma principal da página e ausência do mapa do sítio eletrônico.

⁴ Disponível em <http://www.w3.org/TR/WCAG20/>

⁵ Disponível em <http://www.acessibilidade.gov.pt/accessmonitor/>

⁶ Disponível em <http://www.dasilva.org.br/>

4.3 Transparência passiva

A transparência passiva permite que o cidadão possa requisitar informações específicas de seu interesse. E idealmente, a gestão destes pedidos são feitos com o apoio de ferramentas computacionais.

Ainda no âmbito do programa Brasil Transparente é oferecido gratuitamente para estados e municípios o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) para gestão das solicitações dos pedidos de informação.

Para atender aos pedidos de informações os órgãos públicos tem a adotado a política de acumular estas responsabilidades com as ouvidorias, portanto vários municípios utilizam o sistema já existente de solicitações da ouvidoria.

4.3.1 Resultados encontrados

Dos municípios avaliados, apenas 43% destes possuem atendimento online para a transparência passiva. Este é o fator preocupante, uma vez que possivelmente o cidadão deverá ir presencialmente na sede do município para efetuar a solicitação do pedido de informação. E destes apenas um município utiliza o e-SIC, os demais utilizam sistemas próprios, inclusive os de ouvidoria.

5. Conclusões

Conforme pesquisa realizada, no caso dos municípios do Rio de Janeiro, percebe-se que, de forma geral, na transparência ativa, tem-se dado valor a publicação das despesas dos municípios. Todavia, e considerando as normativas vigentes, para cumprir efetivamente a LAI ainda há muito que se progredir. Para além disso, não basta termos tais informações na Internet: elas precisam ser fáceis de achar, de utilizar e úteis. Várias informações obrigatórias ainda não estão disponíveis de forma proativa pelos municípios. Existem casos de municípios que sequer possuem sítio eletrônico institucional, dificultando ainda mais a aplicação da transparência.

Além disso, dados no formato aberto devem estar disponíveis, o que se constitui uma interessante opção para os governos, uma vez que permite que aplicações para uso desses dados surjam, espontaneamente, por interessados em tratar tais dados. A implantação de dados abertos requer uma discussão interdisciplinar, abrangendo não só as áreas da computação como bancos de dados e interação humano-computador, por exemplo, mas sendo discutidas em conjunto com a área administrativa dos órgãos do governo. Há metodologias que auxiliam a implantação de dados abertos, porém estas precisam evoluir em alguns quesitos, como na integração das informações e na automatização dos processos.

O cidadão também deve estar comprometido em usufruir da transparência pública, uma vez que a implementação desta é onerosa, devido aos recursos técnicos, financeiros ou humanos necessários. Uma das estratégias que podem ser utilizadas para motivar o cidadão é a existência de sistemas que garantam a usabilidade e a acessibilidade. Além desses requisitos de ordem técnica, a interoperabilidade também é um desafio!

Sabe-se que há um longo caminho para que a LAI e as demais normativas que tratam da transparência de dados sejam de fato uma realidade, incluindo a

regulamentação da LAI. Todavia, a pesquisa e a análise do que tem sido realizado é de suma importância para o avanço nesta área.

Por fim, cabe citar que nesta pesquisa uma análise inicial foi realizada, com base em uma amostra de portais de transparência municipais. Os dados coletados nos permitirão ainda discutir um arcabouço que possa ajudar na orientação às esferas administrativas para o cumprimento da LAI. Também, almeja-se propor ferramentas para automatizar tais processos, aliadas ao uso de dados abertos.

Referências

- Alves, A. S. and Ferreira, S. B. L. (2011). 0012/2011- Um mergulho nas recomendações de acessibilidade para conteúdo web do w3c (wcag2.0). *RelaTe-DIA*, 5(1).
- Brasil (2011). Lei nº 12.757, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações~ previsto no inciso xxxiii do art. 5o, no inciso ii do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da constituição federal.
- Brasil (2012). Decreto no 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso~ xxxiii do caput do art. 5o, no inciso ii do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da constituição.
- Breitman, K., Salas, P., Casanova, M. A., Saraiva, D., Gama, V., Viterbo Filho, J., Magalhaes, R. P., Franzosi, E., and Chaves, M. (2012). Open government data in brazil. *IEEE Intelligent Systems*, 27(3):45–49.
- Cappelli, C. (2009) “Uma Abordagem para Transparência em Processos Organizacionais Utilizando Aspectos”. Rio de Janeiro, 2009. 328 p. Tese de Doutorado – Departamento de Informática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- CGU (2013). Brasil transparente.
<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparenciapublica/brasil-transparente>.
- Maciel, C., Viterbo, J., and Breitman, K. (2012). Transparência pública e dados governamentais abertos. In Resende, A., editor, *Governo Brasileiro no Futuro*, pages 47–56. Editora Cubzac.
- Martano, A. M. and Craveiro, G. S. (2014). Abertura e disponibilização de dados abertos governamentais: Estudos de caso. II Workshop de Transparência em Sistemas^.
- Matheus, R., Vaz, J. C., and Ribeiro, M. M. (2014). Dados governamentais abertos e o ciclo virtuoso de uso de dados e informações públicas para o controle social, melhoria dos serviços públicos e desenvolvimento da economia: Estudo de caso da cidade do Rio de Janeiro. II Workshop de Transparência em Sistemas.
- Michener, G., Moncau, L., and Valesco, R. (2014). Estado Brasileiro e Transparência: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso a Informação. Open Society Foundations.
- Oliveira, L. K. B. and Maciel, C. (2013). Transparência das contas públicas e controle social via portal do cidadão um estudo de caso. I Workshop de Transparência em Sistemas.