

Respostas Estratégicas às Pressões Externas de Abertura de Governo

ANA PAULA PANTOJA PINTO¹

Universidade Federal do Pará

Resumo

Considerando uma lacuna na literatura de estudos que aprofundem a discussão sobre quais seriam as decisões estratégicas que levam ao cenário identificado de não atendimento às exigências na Lei de Acesso a Informação (LAI), no que concerne à abertura do governo por meio da transparência passiva, o estudo utiliza o *framework* de Oliver (1991) com o objetivo de analisar de que forma os governos locais respondem às pressões externas para abertura do governo através dos canais de atendimento ao cidadão, representada pela LAI. A literatura apresenta que por vezes as organizações ao sofrerem pressões externas para implementarem novas práticas, utilizam respostas estratégicas para lidarem com essas pressões institucionais a fim de obter legitimidade, o que pode causar um distanciamento entre uma prática efetiva e atendimento legal (Oliver, 1991), o que pode se encaixar ao contexto da abertura do governo que ocorre em parte pela implementação da transparência. Com isso, foi utilizado o método indutivo de pesquisa, com realização de pesquisa qualitativa, na qual foram realizadas avaliações das respostas aos pedidos de acesso à informação enviados aos governos locais via Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC). Quanto às avaliações desses retornos, foram utilizadas as métricas propostas por Michener (2015), que correspondem a taxa de resposta, tempo médio e taxa de precisão, resultando em uma taxa de resposta de 24,72% em um tempo médio de aproximadamente 18 dias, com 35,67% das respostas totalmente precisas. Diante desses resultados, conclui-se que a maioria das organizações se esconde em uma imagem de conformidade às pressões institucionais de abertura, pois possuem o canal de atendimento, no entanto não retornam às solicitações.

Palavras chave: Respostas Estratégicas. *Decoupling*. Transparência Passiva.

1. INTRODUÇÃO

A literatura aponta que quando as organizações são obrigadas a implementar novas práticas, por vezes, utilizam respostas estratégicas para atender as pressões (Oliver, 1991), como identificado nos casos relacionados às Organizações de Ensino Superior (IES) aos critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação (Crubellate, Mendes & Leonel, 2009), à empresas do setor moveleiro com as pressões sobre sustentabilidade (Santos, Scherer, Piveta, Carpes, & De Oliveira, 2017) e aos governos no que concerne a Lei de Responsabilidade Fiscal (Azevedo, Aquino, Lino & Colvamoreti, 2019).

A abertura dos governos, que ocorre em parte através da transparência pública, pode se encaixar nesse contexto de utilização de respostas estratégicas, pois as organizações governamentais ao implementarem a transparência como uma das formas de abertura, disponibilizam seus dados também como uma tentativa de obter legitimidade (Curtin & Meijer, 2009; Licht, Naurin, Esaiasson, & Gilljam, 2014). Se essa transparência 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 útil² e transparência formal³ (Cucciniello & Nasi, 2014).

No Brasil, desde a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI), estudos acadêmicos (Cruz, Ferreira, Silva, & Macedo, 2012; Bernardes, Santos, & Rover, 2015; Jahns & Raupp, 2016; Bianchi, Vieira, & Kronbauer, 2017) e monitoramento de entidades governamentais (Escala Brasil Transparente da Controladoria-Geral da União, por exemplo) foram realizados buscando identificar o cumprimento da legislação por entidades governamentais. Principalmente no que se refere à abertura do governo diante da divulgação de dados, ou seja, através da transparência ativa, verificou-se um avanço na disponibilidade de informações obrigatórias, apesar de estarem longe do ideal. Apesar disso, percebe-se uma lacuna relacionada à identificação da utilidade do que é divulgado, o que remeteria ao que Heald (2003) classifica como transparência efetiva, sem a qual, apenas pode existir um cenário de ilusão de transparência.

Esse cenário de ilusão de transparência também pode ser percebido com relação à abertura do governo por meio de pedidos de acesso à informação, uma vez que embora tenham sido realizados levantamentos, através da Escala Brasil Transparente (EBT), da Controladoria-Geral da União, os quais apresentaram um avanço no atendimento à legislação, estudos acadêmicos apresentaram que a maioria dos retornos às solicitações é insatisfatória (Cruz, Silva, & Spinelli, 2016; Michener, Contreras, & Niskier, 2018; Raupp, 2017; Raupp & Pinho, 2016; Silva, 2017). O atendimento às solicitações que visa apenas o cumprimento legal, não atendendo as demandas dos solicitantes, pode representar uma estratégia de resposta às pressões impostas pela legislação.

Diante de um possível cenário de ilusão de transparência atrelado à transparência passiva⁴, distanciando a prática de transparência nominal da efetiva, surge o interesse em identificar de que forma os governos locais respondem às pressões externas de abertura dos governos através da LAI.

A pesquisa utiliza o *framework* de Oliver (1991) com o objetivo de analisar de que forma os governos locais respondem às pressões externas de abertura do governo através de pedidos de acesso à informação. Para isso, foram analisados os retornos a pedidos de acesso à informação elaborados por Cunha (2018) com diferentes níveis de dificuldade, os quais foram enviados a municípios paraenses que possuíam e-SIC (Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão). Adotou-se as métricas propostas por Michener (2015) para a análise, as quais são taxa de resposta, tempo médio e taxa de precisão.

Embora a abertura dos governos seja um tema que pode se encaixar no contexto da utilização de respostas estratégicas de Oliver (1991), não foi encontrado na literatura, salvo melhor juízo, estudos acadêmicos com a discussão sobre quais seriam as decisões estratégicas que levam a um cenário identificado de não resposta às exigências na LAI no que concerne à transparência passiva, o que justifica a realização da presente pesquisa.

Assim como em pesquisas anteriores, o presente estudo apontou que a maioria das organizações não retornam aos pedidos de acesso e entre os retornos metade são imprecisos, representando assim uma falta de abertura das entidades, por meio da transparência passiva. Esses resultados podem sugerir que essa ausência de retorno da maioria das solicitações e os retornos imprecisos representam uma evasão das organizações às pressões institucionais, por se esconderem através de uma imagem de conformidade para escapar das pressões externas.

2. REFERENCIAL

Estudos apresentam que por vezes as organizações ao sofrerem pressões externas para implementar determinadas práticas, utilizam respostas estratégicas para alcançar legitimidade, isso pode gerar uma prática ineficiente apenas para atender às pressões, ocorrendo assim um conflito entre eficiência nas práticas das entidades e atendimento legal (Meyer & Rowan, 1977; Oliver, 1991).

As respostas estratégicas de conformes à resistentes, dependendo das pressões institucionais exercidas sob a entidade, e possuem táticas relacionadas a forma como tais pressões são tratadas pela entidade (Oliver, 1991). Tais respostas estratégicas são classificadas em Aquiescência; Compromisso; Evasão; Desafio e Manipulação (Oliver, 1991), conforme Tabela 1. Sendo a aquiescência a mais conforme e a manipulação a mais resistente forma de responder às pressões

Tabela 1 - Respostas estratégicas propostas por Oliver (1991)

Respostas Estratégicas	Táticas	Definição
Aquiescência	Hábito	Incorporação inconsciente de uma determinada prática
	Imitação	Adoção de modelos institucionais bem sucedidos
	Conformidade	Atendimento às regras institucionais
Compromisso	Equilíbrio	Tentativa da entidade em alcançar a aproximação entre interesses externos e internos
	Pacificação	Adequação mínima às ordens institucionais
	Negociação	Tentativa de conseguir concessões dos autores das pressões institucionais
Evasão	Ocultação	Tentativa de esconder sua inconformidade através uma aparência de atendimento às regras institucionais.
	<i>Buffering</i>	Dissociação entre práticas realizadas e as questões de ordem institucional, essa dissociação chama-se <i>decoupling</i> .
	Fuga	Evasão às pressões institucionais, alterando suas atividades internas.
Desafio	Dispensa	Desprezo às regras institucionais por não acreditarem em sua força.
	Desafio	Contestação de normas institucionais.
	Ataque	Menosprezo às pressões institucionais.

Continua

Continuação

Manipulação	Cooptação	Persuadir um componente institucional.
	Influência	Influenciar valores e crenças institucionalizados.
	Controle	Estabelecer poder e domínio sob os fatores externos

Fonte: Adaptado de Oliver (1991).

A utilização de respostas estratégicas encontra-se em estudos como o de Crubellate, Mendes e Leonel (2009) em IES do Estado do Paraná, as quais apresentaram em sua maioria a aquiescência aos critérios de avaliação do Ministério da Educação (MEC), além da aquiescência identificou-se a evasão por parte dessas organizações para alcançar a legitimidade diante de seus usuários, visto que elas são privadas e precisam ser aceitas em um ambiente competitivo. O estudo apresentou também a rejeição, classificada de duas formas, sendo elas instrumental e injusta, na primeira percebe-se a intenção do gestor e na segunda analisa-se o poder coercitivo do estado ao aplicar critérios de forma homogênea em entidades que possuem personalidades heterogêneas.

No setor moveleiro também é possível identificar o uso de respostas estratégicas para atender às pressões externas da sociedade e da legislação para implementação de práticas sustentáveis, as empresas do setor apresentaram diferentes resultados de comportamento, pois algumas apresentaram aquiescência à essas pressões e outras sugeriram o uso de compromisso e fuga (Santos et al., 2017).

O uso das respostas estratégicas pode se encaixar na abertura dos governos, que ocorre em parte pela transparência pública, a qual deve permitir visibilidade das informações relativas a acontecimentos e transações da entidade (Macadar, Freitas & Moreira, 2015). Além da acessibilidade e utilidade desses dados, essas informações deveriam poder ser utilizadas para auxiliar o usuário a tomar decisões, tornando-se assim inferíveis (Michener & Bersch, 2013).

Segundo Birchall (2011), o problema da transparência é que os usuários da informação devem confiar nos dados abertos e nos procedimentos para obtê-los. O autor cita o exemplo de instituições financeiras que tentam demonstrar ser transparentes ao público interessado, entretanto, podem manter práticas opacas, como contabilidade criativa, dados incompreensíveis e perseguição de solicitantes.

Estudos acadêmicos apresentam uma gradual abertura dos governos através da transparência, principalmente na transparência ativa (Cruz, Ferreira, Silva, & Macedo, 2012; Bernardes, Santos, & Rover, 2015; Jahns & Raupp, 2016; Bianchi, Vieira, & Kronbauer, 2017), embora ainda longe do ideal. Apesar disso, talvez com relação à transparência ativa também possa ocorrer o uso de respostas estratégicas às pressões externas na divulgação de informações.

No Brasil, uma forma de abertura do governo deveria ocorrer pelo Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC), no entanto, deve-se atentar 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 transparente (Cruz et al., 2016). Faz-se necessário que a informação seja precisa ao solicitante, para assim estimular a participação social, o que não foi constatado em estudos anteriores com os resultados insatisfatórios (Cruz, Silva, & Spinelli, 2016; Michener, Contreras, & Niskier, 2018; Raupp, 2017; Raupp & Pinho, 2016; Silva, 2017). Para essa pesquisa acredita-se que as organizações ao apresentarem resultados insatisfatórios, utilizam respostas estratégicas para atender às pressões externas, representadas pela LAI.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para alcançar o objetivo da pesquisa, que é analisar de que forma os governos locais respondem às pressões externas de abertura do governo através de pedidos de acesso à informação, 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 e-SIC.

A amostra inicial era composta pelos 144 municípios do estado do Pará, o qual foi escolhido por apresentar características de caso único (Patton, 2014), tendo em vista o processo peculiar de acompanhamento do atendimento da LAI ocorrido desde 2014 através de um projeto que avaliava a Transparência Pública no estado, concebido pela Universidade Federal do Pará (UFPA), CGU e Observatório Social de Belém (OSB), e com o posterior apoio do Ministério Público do Estado do Pará (MPE-PA) e do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA). Além desse acompanhamento, o TCM-PA instituiu o Termo de Ajustamento de Gestão da Transparência (TAG), o qual foi assinado por todos os prefeitos do estado e pelo qual os municípios passaram a ser sistematicamente monitorados quanto ao atendimento do normativo sobre transparência (transparência fiscal), o que impulsionou a quantidade de dados disponibilizados nos portais eletrônicos. Embora tenha ocorrido um avanço no atendimento da transparência ativa nos municípios, percebeu-se uma lacuna entre a existência do canal de transparência passiva e o real atendimento às demandas.

Diante disso, para apresentar o atual cenário desses municípios e verificar se as demandas são atendidas de forma efetiva, foram enviadas sete solicitações de diferentes graus de dificuldade separadamente para cada município, através do canal de e-SIC de cada entidade, no período de 14 de junho até 22 de junho de 2019. Nos e-SIC os cadastros realizados foram no nome de uma das autoras do artigo em uma conta de e-mail pessoal.

As solicitações enviadas foram desenhadas e classificadas conforme Cunha (2018). Elas continham apenas informações contábeis, com níveis de dificuldades baixo, médio e difícil. 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, conforme o Tabela 2.

Tabela 2: Informações solicitadas com o grau de dificuldade e ação esperada pela prefeitura

	Informação solicitada	Grau de dificuldade na obtenção da informação	Ação esperada pela prefeitura
1	Relatório de Gestão Fiscal do último bimestre do ano de 2018	Baixo: a informação está prontamente disponível no portal	Indicar o link onde a informação está disponível, ou encaminhar anexado ao pedido.
2	Relatório Resumido de Execução Orçamentário do último bimestre do ano de 2018	Baixo: a informação está prontamente disponível no portal	Indicar o link onde a informação está disponível, ou encaminhar anexado ao pedido.
3	Balanços do exercício de 2018 (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Demonstração das Variações Patrimoniais e Balanço Patrimonial)	Baixo: a informação deve estar prontamente disponível no portal.	Indicar o link onde a informação está disponível, ou encaminhar anexado ao pedido.
4	Plano de contas do exercício de 2018, em formato eletrônico (pdf ou word)	Médio: a informação está disponível no sistema de contabilidade.	Realizar a geração das informações no sistema de origem em formato eletrônico, e disponibilizá-la.
5	Notas explicativas do balanço do ano de 2018	Médio: a informação deve estar previamente disponível.	Disponibilizar a nota explicativa, ou indicar o caminho para baixá-la.

Continua

Continuação

6	Informar o valor gasto com consultoria contábil no ano de 2018, mês a mês	Alto: A informação deve ser apurada na execução orçamentária.	Deve ser realizado um levantamento e organização da informação antes de disponibilizá-la
7	Informar se as seguintes políticas contábeis foram adotadas até o ano de 2018: Receita por competência Depreciação do imobilizado Reconhecimento de intangível Amortização do intangível Reavaliação do imobilizado Reconhecimento de provisão atuarial do RPPS	Alto: deve ser realizado um levantamento da informação solicitada. Pode requerer análise por parte da equipe da prefeitura.	Disponibilizar as informações por política contábil solicitada.

Fonte: Cunha (2018)

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

A taxa de resposta apresenta a quantidade de respostas recebidas pela quantidade de solicitações enviadas, foram consideradas respostas todos os retornos recebidos dos entes apenas pelo e-mail e sistema do canal de atendimento.

O tempo médio de resposta corresponde à quantidade de dias entre a data de envio do pedido e a data de recebimento da resposta, considerando que a LAI em seu artigo 11, parágrafo 1º define um prazo não superior a 20 dias, podendo ser prorrogáveis por mais 10 dias no caso de envio de justificativa.

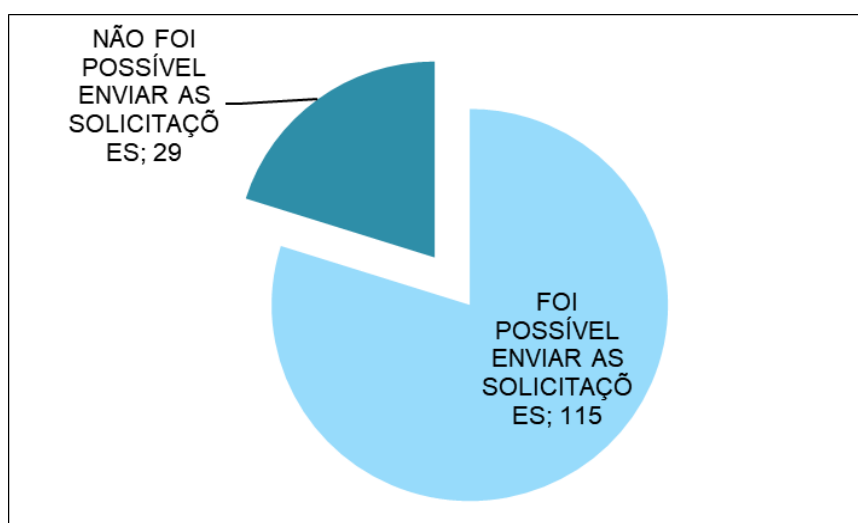
A taxa de precisão, que representa o grau de satisfação com as respostas, será utilizada: (i) a resposta precisa (2 pontos); (ii) resposta parcialmente precisa (1 ponto); resposta não precisa (0 pontos). As respostas precisas foram as que atenderam exatamente ao que foi solicitado. As parcialmente precisas correspondem aos retornos que atenderam em parte ao pedido. E as imprecisas as que não atendem ou que dificultam o acesso à informação, como por exemplo, a entidade manda o link de acesso ao site para pesquisa das informações ou apenas informa que estão disponíveis no portal, pois foge à essência da transparência passiva.

Partindo das métricas descritas de Michener et al (2015), analisou-se as respostas recebidas de solicitações da LAI, e, posteriormente, buscou-se identificar as respostas estratégicas das entidades para lidar com as pressões de implementação da LAI (Oliver,1991), ou seja, procurando perceber se as entidades estão atendendo as demandas dos solicitantes ou se a transparência passiva tem se ampliado apenas como um canal de legitimação para o governo municipal frente às pressões externas.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Durante o período de envio das solicitações, foi possível enviar os pedidos de acesso à informação para 115 municípios, o que corresponde a 80% da amostra, de acordo com o Figura 1.

Figura 1: Demanda de envio das solicitações



Fonte: Dados da pesquisa.

Os 29 municípios correspondem às organizações as quais não foram possíveis enviar as solicitações, por ausência e problemas nos canais de atendimento e no portal da transparência. Dentre esses, 4 municípios apresentaram apenas a imagem do e-SIC, ao clicar não possuía link de acesso, o que pode representar uma dispensa às pressões externas através do desafio, no qual pode ocorrer pela crença de que a pressão possui baixa influência sob a organização (Oliver, 1991).

Com base nos 115 municípios que receberam os pedidos de acesso à informação, encontraram-se as taxas de resposta, tempo médio e taxa de precisão, a fim de analisar de que forma essas organizações estão respondendo às pressões externas, representadas pela LAI, de abertura do governo através do e-SIC, com isso tem-se os seguintes resultados, conforme a Tabela 3.

Tabela 3: Resultados gerais

Grau de dificuldade	Taxa de resposta			Tempo médio resposta (dias)	Taxa de precisão					
	Solicitações enviadas	Solicitações respondidas	%		Imprecisas	%	Parcialmente precisas	%	Precisas	%
Baixo	345	92	27	16	29	32	17	18	46	50
Médio	230	54	23	20	35	65	03	05	16	30
Alto	230	53	23	18	34	64	10	19	09	17
Total	805	199	25	18	98	49	30	15	71	36

Fonte: Dados da pesquisa.

Com base nos resultados apresentados no Quadro 2, percebe-se que a taxa de resposta geral corresponde a aproximadamente a 25%, ou seja apenas essa parcela atende ao quesito legal de responder às solicitações. Restringindo por grau de dificuldade, observam-se taxas aproximadas, ou seja, as entidades respondem independente do nível de dificuldade dos pedidos. Entre os retornos somente 36% foram respondidos adequadamente às expectativas do solicitante, que representa que poucas entidades utilizam a aquiescência, por meio da tática conformidade da Oliver (1991), a qual representa a resposta estratégica mais conforme e passiva às pressões institucional.

Por outro lado, observa-se um cenário de que a maioria das organizações resiste às pressões institucionais e se escondem atrás de uma imagem de conformidade, pois possuem canais de atendimento apenas para cumprimento legal, uma vez que 75% das solicitações não

tiveram retorno e entre as que tiveram metade dessas respostas foram imprecisas, o que gera uma dissociação entre a legitimidade e prática efetiva, chamada de *decoupling*, e é encontrada na resposta estratégica de evitação através da tática de *buffering* (Oliver, 1991)

Ao analisar o atendimento de cada solicitação, visando buscar possíveis padrões de comportamento das entidades governamentais diante dos pedidos de acesso, os resultados apontaram que os municípios respondentes em sua maioria atendem a todas as solicitações. Conforme a Tabela 4.

Tabela 4: Padrões de respostas

	Grau baixo			Grau médio		Grau alto	
	Solicitação 1	Solicitação 2	Solicitação 3	Solicitação 4	Solicitação 5	Solicitação 6	Solicitação 7
Municípios	Abaetetuba	Abaetetuba	Abaetetuba	Abaetetuba	Abaetetuba	Abaetetuba	Abaetetuba
	Água Azul do Norte	Água Azul do Norte	Água Azul do Norte	Água Azul do Norte	Água Azul do Norte	Água Azul do Norte	Água Azul do Norte
	Altamira	Altamira					
					Anapu	Anapu	
	Aurora do Pará	Aurora do Pará	Aurora do Pará	Aurora do Pará	Aurora do Pará	Aurora do Pará	
	Barcarena	Barcarena	Barcarena	Barcarena	Barcarena	Barcarena	Barcarena
	Belém	Belém	Belém	Belém	Belém		Belém
	Bragança	Bragança	Bragança	Bragança	Bragança	Bragança	Bragança
	Canaã dos Carajás	Canaã dos Carajás	Canaã dos Carajás	Canaã dos Carajás	Canaã dos Carajás	Canaã dos Carajás	Canaã dos Carajás
	Castanhal	Castanhal	Castanhal	Castanhal	Castanhal	Castanhal	Castanhal
	Colares	Colares	Colares	Colares	Colares	Colares	Colares
	Cumarú do Norte	Cumarú do Norte	Cumarú do Norte				
	Curuá	Curuá	Curuá	Curuá	Curuá	Curuá	Curuá
	Dom Eliseu	Dom Eliseu	Dom Eliseu	Dom Eliseu	Dom Eliseu	Dom Eliseu	Dom Eliseu
	Faro	Faro	Faro	Faro	Faro	Faro	Faro
		Irituia					
	Itaituba	Itaituba	Itaituba	Itaituba	Itaituba	Itaituba	Itaituba
	Itupiranga	Itupiranga	Itupiranga		Itupiranga	Itupiranga	Itupiranga
	Jacundá	Jacundá	Jacundá	Jacundá	Jacundá	Jacundá	Jacundá
	Juruti	Juruti	Juruti	Juruti	Juruti	Juruti	Juruti
Marabá	Marabá	Marabá	Marabá	Marabá	Marabá	Marabá	
Marituba	Marituba	Marituba	Marituba	Marituba	Marituba	Marituba	
Medicilândia	Medicilândia	Medicilândia	Medicilândia	Medicilândia	Medicilândia	Medicilândia	
Melgaço	Melgaço	Melgaço			Melgaço		

Continua

Continuação

	Monte Alegre	Monte Alegre	Monte Alegre	Monte Alegre	Monte Alegre	Monte Alegre	Monte Alegre
--	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Novo Progresso	Novo Progresso	Novo Progresso	Novo Progresso	Novo Progresso	Novo Progresso	Novo Progresso
Salinópolis	Salinópolis	Salinópolis	Salinópolis	Salinópolis	Salinópolis	Salinópolis
Santa Maria das Barreiras	Santa Maria das Barreiras	Santa Maria das Barreiras				
São Félix do Xingu	São Félix do Xingu	São Félix do Xingu	São Félix do Xingu	São Félix do Xingu		São Félix do Xingu
Sapucaia	Sapucaia	Sapucaia	Sapucaia	Sapucaia	Sapucaia	Sapucaia
Soure	Soure	Soure	Soure	Soure	Soure	Soure
Uruará	Uruará	Uruará	Uruará	Uruará	Uruará	Uruará
Xinguara	Xinguara	Xinguara	Xinguara	Xinguara	Xinguara	Xinguara

Fonte: Dados da pesquisa

Entre os possíveis padrões, o que mais se repetiu foram os municípios que responderam a todas solicitações, o que demonstra um compromisso dessas entidades com o atendimento das demandas e reforça as taxas de respostas aproximadas entre os graus de dificuldade apresentadas nos resultados gerais da tabela 3. Além desses, identificaram-se organizações que deixam de responder apenas uma solicitação, o que pode representar uma falha no canal de atendimento e não uma estratégia.

Outros possíveis padrões são os municípios que respondem apenas as solicitações com o grau de dificuldade baixo, representando que a forma de responder varia de acordo com a pressão exercida sob a entidade. E verificou-se municípios que responderam apenas 1 solicitação independente do grau de dificuldade, o que pode sugerir que essas organizações respondem aleatoriamente aos pedidos, sem uma estratégia.

Por outro lado, visto que, segundo Oliver (1991), as respostas estratégicas podem variar de conformidade à resistência ativa às pressões externas, dependendo de cada pressão, os resultados foram separados por grau de dificuldade para averiguar a taxa de precisão desses retornos diante de diferentes tipos de demandas.

Percebe-se que as solicitações de grau de dificuldade baixo tiveram 50% das solicitações respondidas de forma precisa, em um tempo médio menor que as demais, o que significa dizer que as instituições quando lidam com pedido de acessos mais fáceis, adotam a estratégia de aquiescência, através da tática de conformidade, da Oliver (1991).

Os outros dois níveis apresentam mais da metade das respostas às solicitações de maneira imprecisa, o que implica que as instituições quando deparadas com um esforço maior para conceder o acesso à informação, utiliza-se da estratégia de evitação de Oliver (1991), através de um *decoupling* em suas atividades realizadas e questões de ordem institucionais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa utilizou a *framework* de Oliver (1991) com o objetivo de analisar de que forma os governos locais respondem às pressões externas de abertura do governo através de pedidos de acesso à informação. Para isso, foram enviadas solicitações de diferentes níveis de dificuldade para os municípios do estado do Pará, a amostra inicial composta dos 144 municípios do estado, no entanto foi possível enviar solicitação apenas para 115, sinalizando que 29 instituições dispensam às pressões institucionais, através da utilização da resposta estratégica de desafio. Com base nos retornos dessas solicitações, foram utilizadas as métricas propostas por Michener (2015), que são taxa de resposta, tempo médio de resposta e taxa de

precisão, e de acordo com essas métricas identificar quais respostas estratégicas essas instituições estão utilizando.

A pesquisa buscou identificar que quando as organizações públicas foram sujeitas à abertura, especificamente através da transparência passiva, utilizam respostas estratégicas para atender essas pressões, os resultados apontaram, de acordo com o grau de conformidade dessas instituições com a abertura do governo através da transparência passiva, que a maioria das entidades evitam às pressões externas de implementação de transparência, para isso dissociam suas práticas efetivas e questões de ordem institucional, em um processo chamado de *decoupling* (Oliver, 1991). Pois os resultados sinalizam que os canais de atendimento existem apenas para aparentar o cumprimento legal, visto que a maioria das solicitações não foram respondidas e outra parte o retorno foi impreciso.

Poucas organizações apresentaram estar em conformidade com as pressões, através de uma aquiescência, pois retornaram as demandas de maneira efetiva, atendendo a legislação e às expectativas dos solicitantes.

Além disso, os resultados sugeriram que as instituições respondem tratam o retorno aos pedidos de acesso à informação de forma diferente, dependendo do nível de dificuldade para obter a informação. Para atender as solicitações com níveis baixos as entidades utilizaram a aquiescência, enquanto que para os outros dois níveis foram utilizados a evitação.

Para pesquisas futuras, sugere-se a realização de entrevistas com os responsáveis pelo e-SIC e com gestores públicos, buscando entender quais são os fatos que interferem no tipo de resposta estratégica adotada sobre a LAI, se tais respostas estratégicas são conscientes ou fruto de falta de recursos, ineficiência ou a importância despendida ao tema.

REFERÊNCIAS

- Azevedo, R. R.; Aquino, A. C. B. de; Lino, A. F.; Cavellmoretti, G. (2019). A precariedade do conteúdo informacional dos anexos de riscos fiscais de municípios brasileiros. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 12(2), Maio / Ago
- 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>
- Birchall, C. (2011). Introduction to ‘Secrecy and Transparency’: The Politics of Opacity and Openness. *Theory, Culture & Society*, 28(7–8), 7–25. <https://doi.org/10.1177/0263276411427744>
- Crubellate, J. M., Mendes, A. A., & Leonel, R.S. (2009). Ambiente Regulativo, Respostas Estratégicas e Qualidade de Ensino Superior em Organizações de Ensino Superior (IES) do Estado do Paraná. *Revista de Administração da UFSM*, 116-129.
- 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>
- Drehmer, A., & Raupp, F. M. (2019). Transparência Passiva , Formalismo E Os Poderes Estaduais. *Revista Gestão & Planejamento*, 20, 273–291. <https://doi.org/10.21714/2178-8030gep.V20.5855>
- 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>
- 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>
- 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.
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses To. *Academy Of Management Review*, 16, 145–179.
- Patton, M. Q., (2014), *Qualitative Research & Evaluation Methods Integrating Theory and Practice (Fourth Edition)*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA.
- 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>
- 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>
- Zuccolotto, R. & Teixeira, M. A., & Riccio, E. (2015). Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*. 12. 137-158. [10.5007/2175-8069.2015v12n25p137](https://doi.org/10.5007/2175-8069.2015v12n25p137).

¹ Este estudo é resultado do meu Trabalho de Conclusão de Curso realizado na Universidade Federal do Pará no ano de 2019, sob orientação da Profa. Dra. Lidiane Nazaré da Silva Dias, a quem agradeço as contribuições necessárias à construção da pesquisa.

² Divulgação de dados de interesse dos usuários (Cucciniello & Nasi, 2014).

³ Divulgação de dados que estão previstos na legislação (Cucciniello & Nasi, 2014).

⁴ Dados divulgados apenas quando são solicitados pelos usuários (Zuccolotto, Texeira & Riccio, 2015)