

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO DE NEGÓCIOS

RAFAEL FABIANO RAVAZOLO

**BARREIRAS À IMPLEMENTAÇÃO DA
LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO:
ESTUDO DE CASO NOS TRÊS PODERES DO ESTADO DO RS.**

Porto Alegre

2016

Ficha Catalográfica

R252b Ravazolo, Rafael Fabiano

Barreiras à implementação da Lei de Acesso à Informação :
estudo de caso nos Três Poderes do Estado do RS / Rafael Fabiano
Ravazolo . – 2016.

125 f.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em
Administração, PUCRS.

Orientadora: Profa. Dra. Marie Anne Macadar Moron.

1. Lei de acesso à informação. 2. Transparência. 3. Transparência
eletrônica. I. Moron, Marie Anne Macadar. II. Título.

RAFAEL FABIANO RAVAZOLO

**BARREIRAS À IMPLEMENTAÇÃO DA
LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO:
ESTUDO DE CASO NOS TRÊS PODERES DO ESTADO DO RS.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração, pelo Mestrado em Administração e Negócios da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora Prof^a. Dr^a. Marie Anne Macadar Moron

Porto Alegre
2016

RAFAEL FABIANO RAVAZOLO

**BARREIRAS À IMPLEMENTAÇÃO DA
LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO:
ESTUDO DE CASO NOS TRÊS PODERES DO ESTADO DO RS.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração, pelo Mestrado em Administração e Negócios da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Marie Anne Macadar Moron - PUCRS
Orientadora

Prof. Dr. Alexandre Reis Graeml

Prof^a. Dr^a. Edimara Mezzomo Luciano

Prof. Dr. Emil Albert Sobottka

AGRADECIMENTO

Superar medos, inseguranças e preconceções é uma luta contra as próprias limitações. Questionar padrões para buscar conhecimento é uma luta contra o senso comum. A batalha é dura, é contra si mesmo, mas, se estou aqui escrevendo essas linhas é porque ao menos essa luta venci.

E jamais teria vencido se tivesse lutado só.

Agradeço ao exército de gigantes pesquisadores, cientistas, filósofos... todos estes que lutaram e lutam para expandir as fronteiras do conhecimento.

Agradeço aos artistas que inspiram com sua arte, com sua música, e trazem alegria e beleza à vida.

Agradeço à minha esposa, Maurice, pela compreensão, companheirismo e igualdade nesse amor desigual.

A escrita é um ato solitário, mas não quando se tem dois cachorros por perto. Agradeço à Frida e ao Kahlo pela companhia, embaixo da mesa, durante todas essas horas de leitura e produção.

Agradeço à família Ravazolo, pelos valores ensinados, pelas virtudes, pelos defeitos e por entender o período de distanciamento.

Agradeço à família Lazzaretti, por me ceder espaço no lar e na vida deles.

Agradeço aos amigos e amigas, irmãos de vida, que sempre tiveram palavras de apoio e carinho.

Agradeço também à PUC, por oferecer excelentes professores e ambientes de estudo, e em especial à minha orientadora, Prof.^a Marie, por confiar no meu trabalho.

*There's nothing you can do that can't be done
Nothing you can sing that can't be sung
Nothing you can say but you can learn how to play the game
It's easy
There's nothing you can make that can't be made
No one you can save that can't be saved
Nothing you can do but you can learn how to be you in time
It's easy
All you need is love
All you need is love
All you need is love, love
Love is all you need
(The Beatles)*

RESUMO

A transparência das ações governamentais fortalece a cidadania e a democracia. Inúmeras nações têm dado atenção à transparência, prova disso é a proliferação de leis sobre acesso a informações em todo o mundo. O Brasil, com sua história pautada pela cultura da opacidade, promulgou recentemente a Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), que busca promover uma cultura de governo aberto. Entretanto, estudos prévios têm mostrado que diversas organizações não cumprem suas diretrizes. Este trabalho tem como objetivo analisar as principais barreiras enfrentadas pelas organizações públicas para a implementação das diretrizes da LAI. Para tanto, foi realizado um estudo qualitativo, do tipo exploratório, por meio do método de estudo de caso, aplicado na cúpula dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do estado do Rio Grande do Sul. A coleta de dados ocorreu em três fases distintas: 1) transparência ativa (análise das informações disponibilizadas nos sítios eletrônicos); 2) transparência passiva (pedido eletrônico de informações); e 3) entrevistas com cinco especialistas em acesso à informação e com os três gestores dos Serviços de Informação ao Cidadão das instituições. Tal método permitiu o cruzamento de dados entre a prática organizacional e a percepção gerencial, oferecendo uma compreensão mais ampla sobre as barreiras que a LAI enfrenta nas organizações públicas. As entrevistas foram analisadas com suporte da técnica de Análise de Conteúdo e obtiveram como resultado final a identificação de 17 barreiras principais, as quais foram classificadas em seis categorias: Quantidade de informação, Qualidade da informação, Cultura organizacional, Tecnologia e processos de trabalho, Pessoas (servidores) e Estrutura organizacional.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação. Transparência. Transparência eletrônica.

ABSTRACT

The transparency of governmental actions strengthens citizenship and democracy. Numerous nations have focused on transparency; its proof is the worldwide proliferation of laws on access to information. Brazil which its underlied by the opacity culture has recently enacted Law 12.527/2011 (Access to Information Act - AIA) which seeks to promote an open government culture. However, previous studies have shown that many organizations do not meet their guidelines. This work aims to analyze the main barriers faced by public organizations to implement AIA guidelines. Thus, an exploratory qualitative study was conducted by case of study means, applied on the board of governors of Executive, Legislative and Judiciary of Rio Grande do Sul state. The data collection occurred in three distinguished phases: 1) active transparency (analyses of the available information in electronic sites); 2) passive transparency (electronic request of information); and 3) interview with five experts in access to information and the three Citizen Information Services managers from the institutions. Such method allowed crosschecking between organizational practice and management perception, providing a broader understanding of the barriers AIA faces in public organizations. The interviews were analyzed with the Content Analyses Technician's support and acquired as a final result the identification of seventeen main barriers, which were classified in six categories: Quantity of Information, Quality of Information, Organizational Culture, Processes and Technology of Work, People (civil servants) and Organizational Structure.

Keywords: Access to Information Act, Transparency, Electronic Transparency

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Manchetes sobre acesso à informação	15
Quadro 2 - Evolução da transparência eletrônica	18
Quadro 3 - Visão geral da Lei de Acesso à Informação	41
Quadro 4 - Desenho de Pesquisa	48
Quadro 5 - Checklist de análise da transparência eletrônica ativa	50
Quadro 6 - Temas de entrevista	54
Quadro 7 - Perfil dos especialistas	55
Quadro 8 - Resultado da análise da transparência eletrônica ativa	60
Quadro 9 - Dados requeridos para solicitar informações	62
Quadro 10 - Prazos de resposta LAI	64
Quadro 11 - Barreiras à LAI: categorias identificadas pelos especialistas	70
Quadro 12 - Barreiras à LAI: categorias identificadas pelo Poder Executivo	78
Quadro 13 - Barreiras à LAI: categorias identificadas pelo Poder Legislativo	84
Quadro 14 - Barreiras à LAI: categorias identificadas pelo Poder Judiciário	88
Quadro 15 - Barreiras à LAI: cruzamento de categorias	90

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AL-RS – Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul
CGI.Br – Comitê Gestor da Internet no Brasil
CGU – Controladoria-Geral da União
e-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
EUA – Estados Unidos da América
IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
LAI – Lei de Acesso à Informação
MPF – Ministério Público Federal
OGP – *Open Government Partnership*
ONU – Organização das Nações Unidas
PROCERGS – Companhia de Processamento de Dados do Estado do RS
PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RTA – Rede de Transparência e Acesso à Informação
RS – Rio Grande do Sul
SIC – Serviço de Informações ao Cidadão
STF – Supremo Tribunal Federal
TCE-RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação
TJ-RS – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
1.1	DELIMITAÇÃO DO TEMA E JUSTIFICATIVA.....	13
1.2	OBJETIVOS.....	19
2	REVISÃO DE LITERATURA.....	20
2.1	TRANSPARÊNCIA.....	20
2.1.1	Transparência Eletrônica.....	24
2.2	DIREITO À INFORMAÇÃO.....	28
2.2.1	Acesso à Informação no Brasil.....	35
2.2.2	Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação.....	39
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	46
3.1	DESENHO DE PESQUISA.....	47
3.2	DEFINIÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE COLETA E AVALIAÇÃO DE DADOS.....	49
3.3	SELEÇÃO DOS CASOS.....	57
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	59
4.1	ANÁLISE OPERACIONAL DA TRANSPARÊNCIA ELETRÔNICA ATIVA.....	59
4.2	ANÁLISE OPERACIONAL DA TRANSPARÊNCIA ELETRÔNICA PASSIVA.....	62
4.3	ENTREVISTAS.....	64
4.3.1	Percepção dos Especialistas.....	65
4.3.2	Governo do Estado do RS – Poder Executivo.....	72
4.3.3	Assembleia Legislativa.....	79
4.3.4	Tribunal de Justiça.....	84
4.3.5	Triangulação dos Dados.....	89
5	CONCLUSÕES.....	93
	BIBLIOGRAFIA.....	99
	APÊNDICE A – ESTUDOS PRÉVIOS SOBRE A LAI.....	105
	APÊNDICE B - INSTRUMENTO DE ANÁLISE OPERACIONAL DA LAI.....	107
	APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	110
	APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO.....	113
	APÊNDICE E – ANÁLISE PODER EXECUTIVO.....	114
	APÊNDICE F – ANÁLISE PODER LEGISLATIVO.....	118
	APÊNDICE G – ANÁLISE PODER JUDICIÁRIO.....	122

1 INTRODUÇÃO

O conhecimento das decisões e atos governamentais, segundo Bobbio (1986), é um dos eixos do regime democrático e também uma das formas de distinguir um estado constitucional de um estado absoluto. Para o autor, transparência é o caminho para a democracia, a participação e o controle social.

A organização não governamental de combate à corrupção *Transparency International*¹ define que transparência é uma “característica de governos, empresas, organizações e indivíduos de serem abertos na divulgação clara de informações, regras, planos, processos e ações”. O acesso a informações, por parte da sociedade, garante que gestores públicos, servidores, conselheiros e empresários ajam de forma visível e compreensível, permitindo a proteção contra a corrupção e o aumento da confiança nas pessoas e nas instituições.

A informação é essencial para o desenvolvimento social, pois representa um insumo básico para a tomada de decisão por parte dos cidadãos (PIRES; MATOS, 2014). A liberdade de informação é considerada um direito fundamental previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas (ONU), publicada em 1948:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e de expressão; esse direito inclui a liberdade de ter opiniões sem sofrer interferência e de procurar, receber e divulgar informações e ideias por quaisquer meios, sem limite de fronteiras.

A liberdade de informação compreende, portanto, a liberdade de informar e a liberdade de ser informado. A liberdade de informar é a liberdade de manifestação do pensamento pela palavra, por escrito ou por qualquer outro meio de difusão, enquanto a liberdade de ser informado é o direito de receber informações para o exercício da cidadania (SILVA, 2005).

Inúmeras nações têm dado atenção à transparência governamental, prova disso é a proliferação de leis sobre acesso a informações em todo o mundo. Atualmente, aproximadamente cem países regulamentam o tema, dentre os quais mais de sessenta aprovaram suas leis recentemente, na última década (MICHENER, 2011a).

¹ <http://www.transparency.org/what-is-corruption/#what-is-transparency>

Nesse contexto, um país como o Brasil, em cuja Constituição conste, no primeiro artigo, a expressão “Estado Democrático de Direito”, não pode permitir demérito à transparência. É justamente a Constituição Cidadã (BRASIL, 1988) que prevê, dentre os direitos e deveres individuais e coletivos listados no artigo 5º, que:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

O Brasil, no entanto, tem sua história pautada pela cultura patrimonialista de apropriação de bens públicos por entes privados (BRESSER-PEREIRA, 2002), cujos valores, ainda enraizados na Nação e ratificados por decretos e outros atos normativos, são responsáveis pelas dificuldades de acesso a informações públicas, mesmo passados quase 30 anos desde a promulgação da Constituição Federal. Além disso, o século XX foi marcado pela instabilidade democrática, oscilando períodos de liberdade com períodos de ditaduras e negações de direitos. Nos períodos ditatoriais, impera a cultura da opacidade informacional, a qual, segundo Jardim (1999), é um meio estratégico na produção de hegemonia e de exclusão de classes sociais não dominantes. A opacidade se contrapõe, portanto, à noção de acesso a informações, que é um projeto democratizante que rompe com a assimetria informacional.

Embora atos governamentais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) e a Lei Complementar 131 (BRASIL, 2009) tenham conferido certa transparência a alguns dados públicos, foi somente a Lei n.º 12.527 (BRASIL, 2011), conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, que efetivamente atendeu ao artigo 5º da Constituição Federal e consignou ao Brasil um relevante avanço no que tange à consolidação do seu regime democrático, uma vez que busca a cultura da transparência, estende o alcance da participação dos cidadãos nos processos de governança pública e fortalece o controle social da gestão.

A LAI é baseada em modelos internacionais de boas práticas e em princípios universais de acesso à informação, tendo como cerne o princípio da publicidade máxima: o acesso a informações é a regra geral, e o sigilo, a exceção. Além deste, são pressupostos da LAI a publicação proativa de informações de interesse público, a abertura de dados, a promoção de um governo aberto e a criação de

procedimentos que facilitem o acesso (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013). Assim, a informação pública é disponibilizada aos cidadãos de duas formas:

- **Transparência Ativa:** o Estado divulga proativamente informações de interesse geral, independente de solicitação, principalmente em seus sítios eletrônicos na internet.
- **Transparência Passiva:** o Estado disponibiliza informações quando provocado, a partir de pedidos específicos realizados por pessoas físicas ou jurídicas.

A LAI enriquece o ato democrático ao impor, ao longo de seus artigos, a mudança paradigmática da transparência no processo de governar: garantias do direito de acesso por meio de procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (artigos 3 a 7); regras sobre a divulgação proativa de informações em locais de fácil acesso, com foco na internet (transparência ativa – artigo 8); processamento de pedidos de informação por meio do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC (transparência passiva – artigos 9 a 14); direito de recorrer nas situações de recusa de liberação de informação (artigos 15 a 20); lista restrita de exceções ao direito de acesso (artigos 21 a 31) e responsabilização dos agentes públicos (artigos 32 a 34).

Deve-se considerar, também, que a LAI conta com uma aliada que facilita a divulgação de dados e o contato com os cidadãos: a tecnologia da informação, em especial a internet. Os sítios eletrônicos são, muitas vezes, a ponte comunicacional entre entidade pública e cidadão, fomentando a transparência e a democracia de maneira digital. Além de políticas públicas de Governo Eletrônico que incentivam o uso de tecnologias da informação e comunicação (TIC) como meio de ampliação do espaço democrático, a própria LAI adere ao uso de TIC como mecanismo de transparência.

1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E JUSTIFICATIVA

A relevância de uma pesquisa, em termos científicos, se dá na medida em que conduzir à obtenção de novos conhecimentos e, para garantir isso “o pesquisador necessita fazer um levantamento bibliográfico da área, verificando quais os problemas que não foram pesquisados, quais os que não o foram

adequadamente e quais os que vêm recebendo respostas contraditórias.” (GIL, 2008, p.35).

O acesso a informações mostra-se um tema atual no cenário brasileiro, tendo em vista a recenticidade da Lei n. 12.527/2011, e de profunda relevância, dado seu potencial de gerar impactos benéficos à sociedade no que se refere à consolidação da democracia por meio da ampliação da transparência nas organizações públicas.

Raupp e Zuccolotto (2015) investigaram, por meio de um estudo bibliométrico, publicações sobre transparência eletrônica em periódicos nacionais com Qualis-CAPES entre 2002 e 2012. Dentre os poucos artigos identificados (apenas 37), percebe-se uma concentração de publicações em 2008, 2009 e 2011, mostrando crescente interesse pelo tema. Martins (2014) e Ventura et al (2014) analisaram a produção científica (artigos, trabalhos de conclusão, dissertações e teses) sobre a LAI por meio do Google Acadêmico e da Plataforma Lattes, respectivamente, buscando identificar a constituição dessa área temática, seus autores e instituições. Ambos revelaram um interesse crescente pelo tema, com um grande salto na quantidade de pesquisas a partir de 2012 (ano de aplicação da Lei), porém, consideram o cenário ainda bastante embrionário e desarticulado, focado em aspectos mais práticos da aplicação da lei, e recomendam o aumento dos estudos, principalmente aqueles de caráter qualitativo.

Consulta realizada nas bases de periódicos Capes e Scielo Brasil em outubro de 2015 (e atualizada em junho de 2016) utilizando as expressões "acesso à informação", "Lei de Acesso" e "12.527" encontrou 20 artigos que tratam especificamente da LAI, conforme Apêndice A. Utilizando-se a expressão "*freedom of information act*" na mesma base de periódicos são encontrados mais de oito mil artigos sobre leis de acesso em dezenas de países. Isto revela, ao mesmo tempo, um grande interesse internacional pelo tema e uma lacuna nas pesquisas brasileiras.

Pode parecer óbvio que, por ser uma Lei altamente benéfica ao país (e que prevê punições aos transgressores), seu cumprimento seja obrigatório e integral por parte de todas as instituições públicas. Entretanto, não é isso que pesquisas prévias revelam. A cultura do secretismo é uma realidade no Brasil: o país é o 76º colocado

no ranking de percepção da corrupção² de 2015, alcançando um índice de apenas 38 pontos (o país com menor percepção de corrupção é a Dinamarca, com 91 pontos). Outrossim, diariamente, por meio da imprensa, é explicitado o quanto a LAI ainda é desrespeitada. Algumas manchetes da imprensa ajudam a exemplificar essa problemática, conforme o Quadro 1 - Manchetes sobre acesso à informação.

Quadro 1 - Manchetes sobre acesso à informação

Reportagem	Fonte
Quase 2 mil municípios são alvos de ação civil pública por falta de transparência	Congresso em Foco (9.jun.2016)
Relatório mostra que tribunais de Justiça não cumprem Lei de Acesso à Informação	Agência Brasil (13.mai.2016)
Senado esconde comprovante de gastos de senadores	Congresso em Foco (25.fev.2016)
Por que o poder público brasileiro ainda resiste à transparência?	Zero hora (24.out.2015)
Além de Metrô e Sabesp, Alckmin impõe sigilo a dados da Polícia Militar	Portal R7 (15.out.2015)
Lei de acesso é desrespeitada por órgãos do governo	O Globo (11.mai.2015)
CGU investiga BNDES por se recusar a fornecer documento.	O Globo (11.mai.2015)
Petrobrás destrói gravações do Conselho de Administração.	Estadão (30.abr.2015)
Órgãos que deveriam dar exemplo descumprem Lei da Transparência.	Correio do Estado - Mato Grosso do Sul (16.abr.2015)
Rastros da farra do uso de passagens por deputados federais somem dos arquivos.	Correio Braziliense (23.mar.2015)

Fonte: dados da pesquisa (2016).

O foco dos pesquisadores tem sido investigar como as instituições públicas brasileiras têm lidado com a transparência após a publicação da LAI, principalmente como se adaptaram às novas demandas e como têm respondido às solicitações de informações dos cidadãos.

Rodrigues (2012) analisou o caso da Universidade de Brasília para evidenciar as ações realizadas na aplicação da Lei de Acesso nos seus primeiros seis meses de vigência. A metodologia foi baseada em entrevistas semiestruturadas com os membros da comissão de implementação. Como resultado, devido a questões burocráticas e alternâncias de chefia, a única ação realizada foi a implantação do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC.

² *Corruption Perceptions Index* – ranking publicado pela organização não governamental de combate à corrupção *Transparency International*. < <http://www.transparency.org/cpi2014>>

Artigo 19³ (2014) analisou as transparências ativa e passiva de 51 órgãos federais dos três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. A transparência ativa (dever de divulgar informações proativamente, em local de fácil acesso e via internet) foi avaliada por meio de 11 itens, conforme requisitos mínimos da LAI. Enquanto no Poder Executivo Federal 73,7% dos órgãos analisados cumpriram os 11 critérios, no Legislativo e no Judiciário nenhum cumpriu a Transparência Ativa totalmente. A transparência passiva (dever de divulgar informações mediante solicitação formal de um interessado), por sua vez, foi avaliada mediante o envio de 474 pedidos de informação via internet. Do total de pedidos enviados, 285 (60,1%) foram integralmente respondidos, 149 (31,5%) receberam respostas parciais, 26 (5,5%) não foram respondidos, 8 (1,7%) tiveram acesso negado e em 6 casos (1,3%) os órgãos públicos alegaram não ter a informação. Quanto à qualidade das respostas, de acordo com os métodos do estudo, apenas 66,7% do total de respostas recebidas foram consideradas satisfatórias.

Michener, Moncau e Velasco (2014) enviaram 453 pedidos de informação para 133 órgãos públicos (dos três poderes, de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Distrito Federal). Encaminharam, também, 264 pedidos exclusivamente para órgãos do Poder Judiciário. Os resultados variaram consideravelmente entre as diferentes unidades federativas. Entretanto, de maneira geral, o grau de atendimento aos requisitos da LAI foi baixo. Na pesquisa geral, apenas 315 pedidos (69%) foram respondidos. No Judiciário, apenas 160 (61%) foram respondidos, dos quais somente 69 (26%) foram considerados, com base no método específico de análise, como tendo respostas precisas.

A Controladoria-Geral da União lançou, em 2015, a Escala Brasil Transparente⁴ (EBT), um método que avalia o grau de cumprimento de dispositivos de transparência passiva da LAI por meio de doze itens, dentre eles, a existência de um e-SIC, a possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso, a inexistência de pontos que dificultem o pedido de acesso, o respeito ao prazo legal e a

³ Organização internacional de direitos humanos, cujo nome advém do artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos, que garante a liberdade de expressão e de informação.

⁴ As informações sobre metodologia e os resultados estão disponíveis em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/escala-brasil-transparente>

conformidade com o que foi solicitado. Foram analisados 1.559 municípios, todas as 27 capitais, os 26 estados e o Distrito Federal. Destes, apenas oito estados, seis capitais e 31 municípios cumpriram integralmente os requisitos da EBT. Há diversos entes federativos que descumpriram todos os itens.

Na mesma linha da CGU, o Ministério Público Federal (MPF) criou, em 2015, o Ranking Nacional da Transparência⁵. A iniciativa buscou avaliar a aplicação de normativos relacionados à transparência nos 5.568 municípios e 27 estados da federação brasileira. Após a primeira avaliação, ocorrida em setembro de 2015, o MPF divulgou um ranking estadual e federal (incluindo os municípios), cuja média nacional foi 3,92 (em uma escala de 0 a 10). Além disso, expediu mais de 3.000 recomendações a entes federados que não estavam cumprindo a legislação e deu um prazo de 120 dias para a adequação. Passados os 120 dias, foi realizada nova avaliação, que verificou uma evolução do índice nacional de transparência para 5,14. Apesar do grande aumento na quantidade de entes que se adequaram, o MPF propôs mais de duas mil ações civis públicas, em todo o país, contra os gestores públicos que ainda descumprem a legislação.

O Quadro 2 - Evolução da transparência eletrônica, a seguir, mostra alguns resultados da pesquisa realizada pelo MPF (2016) nos portais de 5.568 municípios, 26 estados e o Distrito Federal, revelando o cumprimento (ou não) de critérios. A primeira avaliação ocorreu em setembro de 2015 e a segunda em fevereiro de 2016, demonstrando evolução do acesso a informações.

Outros estudos foram conduzidos com metodologias semelhantes e buscaram avaliar a operacionalização de LAI por meio do grau de atendimento de suas determinações pelas organizações. Alguns focaram na transparência ativa (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015; COSTA; PACHECO, 2014; HOCH; RIGUI; SILVA, 2013; MONTEIRO, 2014; RAUPP; PINHO, 2013; RESENDE; NASSIF, 2015; ROSA *et al*, 2016; TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2012a), outros, raros, focaram exclusivamente na transparência passiva (RAUPP; PINHO, 2016) ou analisaram as duas (ARTIGO 19, 2013, 2014, 2015, 2016; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016).

⁵ <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>

Quadro 2 - Evolução da transparência eletrônica

Perguntas	Sim - 1ª Avaliação	Sim - 2ª Avaliação	Diferença Percentual
O site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?	3.665	4.224	+15,3%
O site apresenta: relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?	322	1.235	+283,5%
O site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	1.514	2.625	+73,4%
No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	1.708	2.182	+27,8%
O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	1.389	2.147	+54,6%

Fonte: MPF (2016)

As pesquisas prévias têm ao menos três fatores em comum: 1 – foco em meios eletrônicos, pois é a forma mais utilizada para acesso a informações (estatísticas publicadas pela Controladoria-Geral da União⁶, acerca de todos os pedidos de informação registrados pelos órgãos no âmbito do Poder Executivo Federal, revelam que aproximadamente 95% utilizam o meio eletrônico); 2 – seus resultados revelaram a permanência da cultura da opacidade, com a existência de organizações que simplesmente não divulgam informações ou não respondem aos pedidos dos cidadãos; 3 – ao focar na análise operacional da LAI (transparência ativa e passiva), deixaram uma lacuna na exploração qualitativa das possíveis dificuldades enfrentadas pelas organizações públicas na implementação das diretrizes da LAI.

É justamente essa lacuna que originou o interesse por esta pesquisa. Dessa forma, questiona-se: **quais as principais barreiras enfrentadas pelas organizações públicas para a implementação das diretrizes da Lei de Acesso À Informação?**

⁶ Disponível em: < <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/relatorio-2-anos-lai-web.pdf>>

1.2 OBJETIVOS

Tomando como base as peculiaridades do caso, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar as principais barreiras enfrentadas pelas organizações públicas para a implementação das diretrizes da LAI. Entende-se por barreira qualquer dificuldade ou empecilho que impeça a LAI de ser implementada e de alcançar seus objetivos dentro das organizações públicas, em termos de transparência ativa e passiva.

Em suma, a LAI exige dos órgãos públicos maior capacidade de resposta às demandas sociais por informação e compreender as barreiras enfrentadas na condução deste processo é uma das formas de desvelar uma das faces da nossa jovem democracia. Para tanto, é necessário verificar, previamente, que critérios da LAI não têm sido cumpridos, por isso, os objetivos específicos que operacionalizam esta pesquisa são:

- Analisar o cumprimento dos critérios de transparência eletrônica ativa estabelecidos pela LAI.
- Analisar o cumprimento dos critérios de transparência eletrônica passiva estabelecidos pela LAI - pedido de informação.
- Identificar as principais barreiras enfrentadas pelas organizações públicas para a implementação das diretrizes da LAI, conforme a percepção de especialistas e de gestores dos Serviços de Informação ao Cidadão.

Buscando alcançar seus objetivos, este trabalho está dividido da seguinte forma: inicialmente, foi apresentada a introdução, contendo a contextualização do tema de pesquisa, sua justificativa e objetivos a serem alcançados; o capítulo seguinte apresenta a fundamentação teórica, abordando tópicos relevantes acerca da transparência, do direito à informação, do acesso à informação no Brasil, da Lei de Acesso à Informação e da transparência eletrônica; na sequência, são apresentados os procedimentos metodológicos que conduzirão ao alcance dos objetivos; por fim, constam os resultados alcançados.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 TRANSPARÊNCIA

A expressão “transparência” remete a algo límpido, visível, algo sobre o qual não pairam dúvidas. A transparência, quando aplicada à gestão pública, é entendida como uma regra de conduta a ser seguida pelos agentes públicos, de forma que suas ações sejam abertas à sociedade e possibilitem uma maior atuação dos cidadãos (FOX, 2007). É uma ferramenta de transformação do Governo, uma espécie de remédio para certos males da esfera pública, como a corrupção, a baixa confiança dos cidadãos, o mau desempenho, a baixa prestação de contas e o abuso de poder por agentes públicos (FILGUEIRAS, 2011; GRIMMELIKHUIJSEN; WELCH, 2012).

Há grande diversidade de usos e definições da expressão transparência, por isso, é necessário esclarecer que a presente pesquisa adotará o conceito da organização *Transparency International*⁷, para a qual transparência é uma característica de governos, empresas, organizações e indivíduos de serem abertos na divulgação clara de informações, tornando visível e compreensível as regras, planos, processos e ações. Tal conceito assemelha-se à visão de Michener e Bersch (2013), que descrevem como características da transparência a visibilidade (grau em que a informação é completa e encontrável) e a inferabilidade (grau em que a informação é desagregada, verificada e simplificada, permitindo inferências precisas).

Segundo Matias-Pereira (2012), a legitimação da administração pública contemporânea passa pela ampliação da transparência pública. Por meio da divulgação das ações governamentais, de forma clara e acessível, é que se efetiva a cidadania e o fortalecimento da democracia. Angélico (2012) afirma que a transparência designa os meios que promovem a visibilidade e a acessibilidade das

⁷ Organização não governamental de combate à corrupção, fundada em 1993, com sede em Berlim e presente em dezenas de países.

informações acerca das ações governamentais, estando diretamente relacionada ao conceito de *accountability*⁸.

A transparência impõe a necessidade de que as funções exercidas pelo Estado sejam percebidas como claras pelos cidadãos, porque o Governo, em última análise, representa a vontade do povo, sendo que, assim, tem este direito de saber o que se faz em seu nome. (HEINEN, 2014)

Jardim (1999) aborda a transparência informacional como um território, um campo para o qual confluem práticas informacionais da sociedade civil e do Estado, ampliando-se, por meio dessa relação, as possibilidades de controle democrático da sociedade política pela sociedade civil. A visibilidade é um processo composto por dimensões políticas, técnicas, tecnológicas e culturais, sendo considerada balizadora do grau de democratização do Estado: maior o acesso à informação governamental, mais democráticas as relações entre o Estado e sociedade civil. A opacidade informacional do Estado, por outro lado, significa uma ausência (total ou quase total) de interação com a sociedade, na qual a massa de excluídos supera em muito a de cidadãos-incluídos.

A opacidade informacional favorece a (re)produção de um monopólio informacional, opacizado e, por isto mesmo, instrumentalizador de hegemonia. Como tal, a opacidade informacional constitui um território estratégico na produção de hegemonia e de exclusão (inclusive informacional) de classes sociais não dominantes [...] a noção de acesso à informação tende a se configurar como projeto democratizante, destinado a romper com a desigualdade informacional característica das sociedades contemporâneas (JARDIM, 1999).

Em um ambiente de segredo, prosperam práticas patrimonialistas, de apropriação dos bens públicos por entes privados, com amplo espaço à arbitrariedade material e vontade puramente pessoal do agente estatal. As consequências inevitáveis são males corrosivos, como nepotismo, prebendas, clientelismo, corrupção e fisiologismo (troca de favores). Bobbio (1986) esclarece este ponto de vista ao afirmar que

Lendo os jornais, que a cada manhã nos põem a par dos escândalos públicos, cada um de nós pode acrescentar exemplos à vontade e

⁸ *Accountability* é um termo anglo-saxônico sem tradução perfeita para o português. Sua semântica versa sobre a necessidade e a responsabilidade de os membros dos órgãos públicos administrativos prestarem contas dos gastos à população, ou, em outras palavras, a prestação de contas e responsabilização dos agentes públicos pelos seus atos.

confirmar a boa qualidade do princípio (do caráter público do poder público). O que é que constitui um escândalo público? Ou, dito de outra forma, o que é que suscita escândalo no público? E qual o momento em que nasce o escândalo? O momento em que nasce o escândalo é o momento em que se torna público um ato ou uma série de atos até então mantidos em segredo ou ocultos, na medida em que não podiam ser tornados públicos pois, caso o fossem, aquele ato ou aquela série de atos não poderiam ser concretizados (p. 91).

Harrison et al. (2012) consideram que a transparência deve ser vista, na gestão pública, como um meio desejável de se promover a democracia, ao invés de um fim administrativo em si. A transparência, portanto, não é um fim em si mesma, sua função principal é ser um habilitador para boas práticas na gestão pública. Trata-se de um meio utilizado para que se conheça melhor o que se passa no interior das organizações públicas, e sua finalidade principal só pode ser alcançada mediante a conversão da informação em instrumento de ação. Ela será tão mais útil quanto maior for a sua contribuição a um sistema de prestação de contas efetivo, que resulte em inferências corretas (GRUMAN, 2012). A transparência não é um objetivo final, mas é um meio fundamental, um fio condutor à criação de um espaço democrático, aumentando a possibilidade de participação nas decisões. Dessa forma, a transparência possui uma identidade notória com a democracia. Quando se fala desta, em algum momento, tem-se que se discursar sobre aquela (HEINEN, 2014).

Percebe-se a instrumentalidade da transparência em diversas publicações. Arnstein (1969) criou uma famosa tipologia que classifica a participação cidadã em oito níveis, permeados pela transparência. Ele faz analogia a uma escada, em que cada degrau corresponde à amplitude do poder da população em decidir sobre as ações e/ou programas. Nos degraus mais baixos (Manipulação e Terapia), não há participação efetiva; nos intermediários (Informação, Consulta e Pacificação), há níveis de concessão mínima de poder; nos três últimos degraus (Parceria, Delegação de Poder e Controle Cidadão), o cidadão detém a maioria do poder nos fóruns de tomada de decisão, ou mesmo o completo poder gerencial.

O relatório *E-Government Survey: e-Government for the Future We Want* (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014) também aborda a transparência como um elemento da participação, mas com o viés eletrônico (e-Participação), por meio de tecnologias de informação e comunicação (TIC). É usada gradação com três níveis para e-Participação: e-informação, e-consulta e e-decisão. Os níveis

variam numa escala desde o passivo até o ativo engajamento com as pessoas. A e-informação fornece informação pública e acesso à informação sob demanda; a e-consulta envolve as pessoas em contribuições mais profundas para deliberação sobre políticas e serviços públicos; a e-decisão dá poder às pessoas para codensar políticas públicas e coproduzir serviços.

Shedler (2004) define *accountability* como um conceito que abarca três formas de prevenir e corrigir os abusos de poder: obrigação de se abrir ao público, obrigação de se explicar e justificar suas ações e subordinação à possibilidade de sanções. Portanto, além de o sujeito estar obrigado a informar ao público sobre suas ações e decisões e a justificá-las (*answerability* – diretamente ligada à transparência), o agente pode sofrer sanções em caso de má-conduta (*enforcement*). Fox (2007) afirma que a transparência não leva, automaticamente, à *accountability*, mas certos tipos de transparência podem conduzir a certos tipos de *accountability*.

No contexto da Governança Corporativa⁹, há quatro princípios: transparência, equidade, responsabilidade corporativa e prestação de contas (*accountability*) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2014). A Governança Pública, por sua vez, baseia-se em múltiplos arranjos com a participação de diversos atores (Estado, terceiro setor, mercado, etc.) no desenvolvimento, na gestão de políticas públicas e no provimento de serviços. Em sentido amplo, governança pública pode ser definida como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo. Ela está apoiada em quatro princípios: transparência; relações éticas; conformidade, em todas as suas dimensões; e prestação responsável de contas (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Como visto nos exemplos recém citados, a transparência, ainda que primordial para a garantia de um Estado responsável, é instrumental no sentido de que os ganhos advindos das políticas de transparência governamental não se encerram em si mesmos, mas nos resultados trazidos por este tipo de política para a Administração Pública. A transparência não garante a eficácia do funcionamento da

⁹ Governança Corporativa possui distintas definições na literatura especializada. Neste trabalho, ela é definida como o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle.

máquina pública, mas, por outro lado, sua ausência protege a ineficiência e o mau uso dos recursos públicos.

Atualmente, com a ampliação das tecnologias da informação e comunicação (TIC), é possível observar um esforço dos órgãos e entidades públicos em disponibilizar informações em vários níveis e formatos, seja por iniciativa própria ou por força legal. As TIC ampliaram a gama de possibilidades de disponibilização de informações públicas. Desde então, desenvolveram-se sistemas de informações mais complexos, agregando informações espaciais, processos, projetos, transações econômicas e serviços.

2.1.1 Transparência Eletrônica

Ao serem incorporadas aos processos internos e às relações do Governo com o público externo, as TIC deram origem ao denominado Governo Eletrônico (e-gov). “Governo Eletrônico” é a aplicação das TIC na Administração Pública e na prestação de informação e serviços (CUNHA; MIRANDA, 2013). Tal definição pressupõe o emprego de TIC para a efetivação de objetivos governamentais, tais como aumentar a eficiência do uso dos recursos públicos e a transparência da gestão, facilitar a participação dos cidadãos, democratizar o acesso aos serviços e às informações públicas, entre outros. O governo eletrônico, uma vez que permite que informações governamentais sejam públicas e confere transparência aos atos do Governo, associa-se ao entendimento de *accountability*.

Conforme Prado (2009), esse processo ocorreu, no Brasil, concomitantemente aos movimentos de reforma gerencial do Estado, por isso, preocupações como eficiência, eficácia, qualidade do gasto público, transparência, prestação de contas e controle social, juntamente com o processo de modernização da gestão, contribuíram para a criação de programas de governo eletrônico – e vice-versa. Nesse contexto de reforma do Estado, o autor afirma que é possível distinguir ao menos duas fases de implantação de programas de Governo Eletrônico:

- Primeira fase: surgem, tendo em vista o contexto da primeira geração da reforma do Estado, programas voltados à qualificação da gestão, focados na busca de eficiência e no controle de custos. As ações são direcionadas aos processos internos do Governo;
- Segunda fase: acompanhando a necessidade de aumentar a credibilidade dos governos perante seu público externo, que

caracterizou a segunda geração de reforma do Estado, passam a predominar ações ligadas à melhoria das relações do Governo com o público externo, representadas pela maior disponibilização de serviços via Internet, aperfeiçoamento da transparência governamental e busca do aumento do controle social por meio da interação online.

A Internet modificou profundamente a forma com que as pessoas acessam informações. É necessário, portanto, repensar as formas de publicidade dos atos estatais nesse contexto contemporâneo e tecnológico.

A dinâmica da transparência dos atos administrativos ganhou um novo espaço de acesso, como quando do surgimento dos inúmeros portais de transparência inseridos em específicos sítios virtuais, consistindo em um depósito de importantíssimas informações da dinâmica do Estado. Esses canais virtuais têm proporcionado à sociedade uma nova dinâmica na relação administrado x Poder Público, bem como potencializado o exercício do controle social dos gastos públicos (HEINEN, 2014)

Bertot, Jaeger e Grimes (2010) afirmam que, para reduzir a corrupção, as iniciativas possibilitadas pelas TIC em geral devem evoluir do simples aumento do acesso à informação para um modelo mais amplo, que garanta que as regras sejam transparentes e aplicadas para a construção de habilidades que permitam rastrear as decisões e ações de funcionários. Por isso, muitas nações com leis de transparência têm associado a implementação dessas leis com a implementação de iniciativas baseadas nas TIC.

As TIC aumentam o escopo e o alcance da transparência com menor custo e criam novas possibilidades de participação e de prestação de contas. É possível que mídia eletrônicas sejam empregadas a fim de tornar registros públicos mais amplamente disponíveis, para minimizar a corrupção e oferecer oportunidades de denúncias (BERTOT; JAEGER; GRIMES, 2010; HARRISON; SIGIT, 2014). Em termos de acesso, a Internet reduz fortemente o custo de coleta, distribuição e acesso das informações governamentais. A maioria das organizações públicas possui sítios – inclusive redes sociais –, nos quais são publicadas variadas informações. A maioria das informações governamentais advém do formato digital. Assim, muitos usuários querem acessá-los eletronicamente (JAEGER; BERTOT, 2010).

Nesse contexto, surge o conceito de *open data*¹⁰. Uma política de dados abertos implica tornar disponível, fácil e integradamente, grande quantidade de dados sobre a Administração, com vistas a permitir que cidadãos acompanhem – e, por conseguinte, influenciem – políticas governamentais. O especialista em políticas públicas David Eaves¹¹ criou três leis dos dados abertos, uma definição que é altamente aceita no meio acadêmico e utilizada, inclusive, pela Controladoria-Geral da União: “se o dado não pode ser encontrado e indexado na Web, ele não existe; se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado; e se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele não é útil.”. Tal definição condiz com os oito princípios dos dados abertos, definidos por um grupo de 30 especialistas durante uma conferência no ano de 2007, nos Estados Unidos¹². Segundo estes princípios, os dados públicos devem ser: completos (todos devem ser disponibilizados), primários (publicados na forma coletada na fonte), atuais, acessíveis, processáveis por máquina, com acesso não discriminatório (disponíveis a todos, sem necessidade de identificação), em formatos não proprietários (disponíveis em um formato sobre o qual nenhum ente tenha controle exclusivo) e livres de licenças.

Pozzebon e Winkler (2011) ressaltam o potencial de transformação social e política dos dados abertos. As autoras corroboram o fato de que a disponibilidade de dados propicia uma sensível melhora na transparência e no controle democrático da Administração Pública, colabora com o aumento na eficiência e na efetividade da prestação de serviços, além de trazer mais poder aos cidadãos e incrementar as possibilidades de participação política. Lopes (2007) segue a mesma lógica ao afirmar que as TIC são importantes ferramentas para diminuir o tamanho do Estado e ampliar a efetividade das atividades governamentais, por meio de uma infinidade de serviços eletrônicos que podem ser prestados de maneira mais eficiente, por exemplo, a informatização de procedimentos que antes eram manuais. Em um caráter político, as TIC promovem empoderamento da sociedade civil, por meio da

¹⁰ Dados abertos: a organização internacional Open Knowledge Foundation afirma que um dado aberto governamental é aquele que “pode ser utilizado por qualquer um para qualquer propósito”.

¹¹ Disponível em: <<http://eaves.ca/about-david/>>

¹² Disponível em: <<http://dados.gov.br/dados-abertos/>>

promoção de maior transparência governamental, diminuindo, assim, a assimetria de informações entre o governo e o cidadão.

Iniciativas digitais democraticamente relevantes são aquelas voltadas para pelo menos um dos três propósitos a seguir (MAIA; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A., 2011):

- Fortalecimento da capacidade concorrencial de cidadania: devem promover a ampliação das manifestações da sociedade em relação a outras instâncias que concorrem pela produção da decisão política estatal – por exemplo, partidos, grandes corporações, etc. Este propósito pode ser desdobrado em dois objetivos: aumentar a transparência do Estado e as formas de responsabilização dos agentes políticos; e participação e influência civis nas decisões do Estado.
- Consolidar e reforçar uma sociedade de direitos: assegurar que minorias políticas e grupos mais vulneráveis tenham seus direitos preservados e garantidos, tenham acesso à justiça e tenham proteção jurídica.
- Promover o aumento da diversidade de agentes, agências e agendas na esfera pública e nas instâncias de decisão política.

Lopes (2007) registra algumas barreiras que impedem a efetiva implementação do governo eletrônico no Brasil, por exemplo, fraca gestão das informações governamentais, falta de integração entre os diversos bancos de dados existentes, desigualdades regionais e socioeconômicas que prejudicam o acesso de grande parte da população brasileira à tecnologia. Este déficit está comprovado pelo *E-Government Survey: e-Government for the Future We Want* (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014), que coloca o País na 57ª colocação no ranking mundial, uma melhora de 2 posições em relação a 2012. O pior desempenho brasileiro está no item Telecomunicação e Infraestrutura, que envolve os índices de percentual de indivíduos utilizando a internet, quantidade de pessoas com telefone fixo e celular, residências com banda larga e banda larga sem fio.

Pesquisa publicada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (2015), com dados coletados em 2014, corrobora os dados das Nações Unidas. Enquanto as áreas urbanas brasileiras apresentam uma proporção de 54% de domicílios com Internet, nas áreas rurais a proporção é de apenas 22%. Há também disparidade

regional, pois enquanto nas regiões Sudeste e Sul mais de 51% da população possui acesso, no Centro-Oeste o índice é 44%, no Nordeste 37% e no Norte apenas 30%. Desigualdade semelhante é verificada quanto à velocidade de conexão. No quesito classe social, o abismo é ainda maior em relação ao acesso à internet: enquanto 98% da classe A possui acesso, o índice é de apenas 14% das classes D e. O Brasil tem aproximadamente 67 milhões de pessoas que nunca usaram a internet.

Apesar da desigualdade, que demanda uma política pública específica, a mesma pesquisa mostra que o acesso à tecnologia e o uso da internet no Brasil tem crescido nos últimos anos. Metade dos domicílios brasileiros possui computador e acesso à Internet, 55% da população com mais de 10 anos é usuária de internet e, além disso, 50% dos usuários de internet com 16 anos ou mais utilizam serviços de governo eletrônico no país. Esses dados são positivos para a implementação de políticas baseadas em acesso eletrônico à informação.

2.2 DIREITO À INFORMAÇÃO

Em sua essência, a transparência pressupõe o acesso público à informação. Tal acesso é direito fundamental do cidadão, dá corpo à ideia de democracia e é essencial à profissionalização da Administração Pública (ARTIGO 19, 1999; MICHENER, 2011a). O acesso à informação é um instrumento, um meio para se alcançar um fim, a eficácia das políticas e ações públicas (HEINEN, 2014).

Batista (2010) define a informação pública como

[...] um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas da administração centralizada, das autarquias e das fundações públicas. A informação pública pode ser produzida pela administração pública ou, simplesmente, estar em poder dela, sem o status de sigilo para que esteja disponível ao interesse público/coletivo da sociedade. Quando acessível à sociedade, a informação pública tem o poder de afetar elementos do ambiente, reconfigurando a estrutura social.

A Controladoria-Geral da União (2013) afirma que a garantia de acesso a informações públicas gera vantagens à sociedade e ao governo, o que a torna imprescindível na luta contra a corrupção, no aprimoramento da gestão pública, na participação popular e no controle social. O atendimento ao direito de transparência

dá azo à participação social ativa nas ações governamentais e, por conseguinte, traz ganhos consideráveis, a saber:

- Atenção à corrupção: tendo acesso, a sociedade dispõe de mais condições de monitorar as decisões de interesse público e, então, prevenir ações corruptas;
- Manutenção dos direitos fundamentais: o segredo permite a violação aos direitos humanos com mais facilidade;
- Efetivação da democracia: é mais natural que políticos ajam de acordo com os desejos da população uma vez que têm ciência de que seus atos podem ser constantemente avaliados por seu eleitorado;
- Consciência de voto: a população tem condições de escolher de forma mais apropriada em tendo acesso a informações sobre as decisões já tomadas pelos candidatos;
- Qualificação da gestão pública: a partir das solicitações que recebem dos cidadãos, os órgãos têm condições de identificar necessidades de melhorias em sua gestão documental, em seus fluxos de trabalho, em seus sistemas informatizados, etc.;
- Melhoria do processo de decisão: quando o Governo precisa decidir, se o assunto for aberto à participação do público interessado e de especialistas, é possível obter contribuições que qualifiquem o resultado.

Diversas publicações (por exemplo, CANELA; NASCIMENTO, 2009; HEINEN, 2014; MENDEL, 2009; MICHENER, 2011) citam os principais marcos internacionais sobre o direito de acesso à informação:

- Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas (ONU), publicada em 1948:

“Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e de expressão; esse direito inclui a liberdade de ter opiniões sem sofrer interferência e de procurar, receber e divulgar informações e ideias por quaisquer meios, sem limite de fronteiras”.
- Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, também da ONU, em 1966:

“Toda e qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão; esse direito compreende a liberdade de procurar, receber e expandir informações e ideias de toda a espécie, sem consideração de

fronteiras, sob forma oral ou escrita, impressa ou artística, ou por qualquer outro meio à sua escolha”.

- Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão, aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em 2000:

“O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas”.

- Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, em 2003:

“Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...)”.

Há outros dois instrumentos internacionais que merecem destaque: a Convenção Americana sobre Direitos Humanos – ou Pacto de San José da Costa Rica (1992) –, cujo texto é bastante semelhante à Declaração Universal dos Direitos Humanos; e a Convenção Interamericana Contra Corrupção, que estabelece uma série de medidas e a criação de sistemas transparentes para o combate à corrupção.

Além de instrumentos normativos, há diversas organizações, nacionais e internacionais, que voltam suas ações para a promoção e a proteção do direito à liberdade de informação e de expressão, por exemplo:

- *Transparency International* - organização não governamental de combate à corrupção, fundada em 1993, com sede em Berlim. Publica, anualmente, o relatório *Corruption Perceptions Index*, que classifica mais de 170 nações em um *ranking* que leva em conta a corrupção percebida por uma amostra da população¹³. Na edição de 2014, o Brasil ficou em 69º no ranking, alcançando um índice de apenas 43

¹³ Para formular o índice de cada país, uma amostra da população local é convidada a opinar sobre o grau de corrupção percebida. O índice, portanto, não mede objetivamente a corrupção, mas a percepção de parte da sociedade.

pontos. O líder (país com menor percepção de corrupção) é a Dinamarca, com 92 pontos.

- Artigo 19 - organização internacional de direitos humanos, cujo nome advém do artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos, que garante a liberdade de expressão e informação. Além de realizar pesquisas anuais sobre o acesso à informação, em um estudo conduzido por Mendel (2009) enumerou um rol de princípios, estabelecendo os padrões das melhores de legislação sobre direito a informação. Tais princípios são nove, a saber: divulgação máxima de informações, obrigação de publicar informações essenciais, promoção de um governo aberto, abrangência limitada de exceções, procedimentos que facilitem o acesso, custos (devem ser baixos para não impedir o acesso), reuniões abertas, divulgação tem primazia (leis que não estejam de acordo com o princípio da máxima divulgação devem ser revisadas ou revogadas) e proteção para denunciante.
- Transparência Brasil - organização independente, fundada em 2000 por um grupo de pessoas e organizações não governamentais, e dedicada ao combate à corrupção (mas não possui relação com a *Transparency International*). Também publica relatórios e artigos, e conduz projetos sobre transparência e corrupção.
- Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas – fundado em 2003, é composto por 25 entidades da sociedade civil sem vínculo partidário. É coordenado pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI) e mantém um site (www.informacaopublica.org.br) com notícias e informações relacionadas à transparência e ao acesso a informações públicas, além de conduzir pesquisas.

Dentre os tratados internacionais, merece destaque a Conferência Internacional do Direito à Informação Pública, ocorrida em 2008 na cidade de Atlanta - EUA, contando com 125 especialistas em direito a informação de 40 países (incluindo o Brasil). A conferência teve como resultado a Declaração de Atlanta (CARTER CENTER, 2008), uma compilação das melhores práticas e princípios de transparência.

Finalmente, cumpre frisar que o Brasil é um dos fundadores do consórcio internacional *Open Government Partnership*¹⁴ (OGP), cujo objetivo é incentivar uma cultura global de governo aberto e participação social por meio de ferramentas e diretrizes de fomento à transparência de dados públicos. A OGP reúne, atualmente, mais de sessenta nações, as quais se comprometeram, por meio de uma Declaração de Princípios e de Planos de Ação Nacionais, a aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais - disponibilizar efetivamente os dados públicos de que dispõem, a apoiar a participação cívica e a ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas. Tais ações vão ao encontro dos princípios da *accountability*, tecnologia e inovação, participação dos cidadãos e transparência. O Brasil também faz parte da Rede de Transparência e Acesso à Informação¹⁵ (RTA), que congrega as instituições responsáveis pela supervisão da transparência em doze países da América Latina, além de dois organismos internacionais (Organização dos Estados Americanos – OEA – e Programa de Cooperação Regional EUROsociAL). A RTA conduz projetos quem buscam a cooperação entre os organismos a partir do intercâmbio de conhecimento e práticas sobre transparência.

Não obstante todos os princípios e diretrizes no sentido da efetivação da transparência na gestão pública, é perceptível a persistência da “cultura de segredo” e a opacidade das ações estatais. Em uma cultura de segredo, a gestão se organiza e se desenvolve de acordo com o princípio de que o acesso à informação gera riscos, o que favorece a criação de obstáculos à disponibilização das informações. Agentes se protegem, por meio de ocultação e manipulação. Nesse cenário, a gestão pública perde eficiência, o cidadão deixa de exercer um direito que é seu e o Estado não cumpre o seu dever (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013).

A informação, forma de obtenção de conhecimento, como meio de poder, é hoje mais que um direito: é uma necessidade irrenunciável, sem a qual não há participação, não há liberdade, desmorona-se a igualdade, impede a existência da democracia, portanto, a informação é fundamental para a vida social e para a vida política (exercício do voto), através do qual o cidadão elege seus governantes que vão decidir sobre assuntos de suma importância, que vão governar em seu nome, legislar, guiar seus passos e indicar

¹⁴ <http://www.opengovpartnership.org/>

¹⁵ <http://redrta.org/>

o seu rumo, enfim, vão exercer todo o poder que ao povo pertence (MARQUES, M. T., 2000).

(MENDEL, 2009) corrobora a visão de Marques (2000) ao afirmar que:

O livre fluxo de informações e ideias ocupa justamente o cerne da noção de democracia e é crucial para o efetivo respeito aos direitos humanos. Se o direito à liberdade de expressão – que compreende o direito de buscar, receber e transmitir informações e ideias – não é respeitado, não é possível exercer o direito ao voto, além das violações de direitos humanos ocorrerem em segredo, e de não haver como denunciar a corrupção e a ineficiência dos governos. É fundamental, para a garantia do livre fluxo das informações e das ideias, o princípio de que os órgãos públicos detenham informações não para eles próprios, mas em nome do povo. Esses órgãos possuem uma imensa riqueza de informações que, caso seja mantida em segredo, o direito à liberdade de expressão, garantido pela legislação internacional, bem como pela maioria das constituições, fica gravemente comprometido.

Bobbio (1986) afirma que o conhecimento das decisões e atos governamentais é um dos eixos do regime democrático e também uma das formas de distinguir um estado constitucional de um estado absoluto. O caráter público deve ser a regra, o segredo a exceção, e mesmo o segredo deve ser limitado a um certo período.

A liberação do acesso a informações para os cidadãos pressupõe uma cultura de abertura. Por essa razão, nações vêm criando mecanismos legais de imposição de regras de transparência. Em inglês, as leis da transparência são chamadas de *Freedom of Information Act* – FOIA.

A cronologia do acesso à informação pública, principalmente no que tange a legislações específicas, tem início em 1766, com a promulgação, na Suécia, da primeira Lei de Acesso (CANELA; NASCIMENTO, 2009; MENDEL, 2009; MICHENER, 2011a). Em 1781, a República de Veneza promulgou a sua, tendo sido seguida, em 1789, pela França, que consagrou a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão: “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração” (CORDEIRO, 2012). A Colômbia se tornou a pioneira na América Latina ao estabelecer, em 1888, um Código que garantia acesso a documentos do Governo. Os Estados Unidos, por sua vez, criaram sua Lei de Liberdade de Informação em 1966. A adesão das demais nações à transparência, porém, se deu lentamente ao longo da história. Até os anos 80 do século passado, havia somente treze países com leis regulando o tema (MICHENER, 2011a). Nos últimos anos, identificou-se no mundo uma maior

proliferação de leis de acesso. Prova disso é que mais de dois terços das aproximadamente cem legislações existentes foram adotadas somente na última década, dentre estas a do Brasil, publicada em 2011. No rol dos países latinos, apenas a Venezuela não dispõe de legislação sobre acesso à informação (MONCAU *et al.*, 2015).

As leis dos países, como era de se esperar, possuem as mais diversas matizes e abrangências. Inclusive nações com pouca ou nenhuma abertura democrática editaram leis de acesso à informação, como é o caso da China, que no ano de 2001 promulgou uma lei com a finalidade de ingressar no *World Trade Organization*¹⁶. O mesmo objetivo utilitarista teve o Paquistão, que em 2004 editou sua lei de acesso para obter um empréstimo oriundo do Fundo Monetário Internacional (HEINEN, 2014). Nesses países, portanto, as leis de transparência não advêm de causas democráticas, mas sim têm por finalidade conquistar vantagens, sejam elas econômicas ou institucionais, no que concerne a relações internacionais.

Mesmo em nações de reconhecido sucesso com políticas de divulgação, há dificuldades em alcançar os resultados esperados. “Solicitantes denunciam atrasos excessivos e intransigência governamental, enquanto os funcionários públicos se queixam de solicitações exageradas e do fardo administrativo excessivo da divulgação.” (MICHENER, 2011a). O autor cita quatro dilemas enfrentados por políticos, administradores, requerentes e órgãos de supervisão. Politicamente, a questão central é o sigilo indevido, usado para ocultar informações negativas. Administrativamente, o problema primário é gerenciar grandes volumes de informação pública. Na Índia, por exemplo, nos primeiros dois anos de aplicação da lei de acesso houve dois milhões de solicitações de informações. Os dilemas administrativos, portanto, dizem respeito à falta de recursos, de capacitação e de infraestrutura para lidar com pedidos e reclamações. O terceiro dilema, dos solicitantes, refere-se aos equívocos nos pedidos de informação (solicitações ambíguas, pouco claras, muito amplas, etc.). Por fim, o dilema dos órgãos de supervisão refere-se à escolha da melhor estrutura a ser adotada (centralizada, descentralizada ou híbrida).

¹⁶ Fórum para os governos negociarem acordos comerciais. Disponível em: <<https://www.wto.org>>

Paes (2011) também aborda dilemas em seu estudo sobre a implementação da LAI no México e nos Estados Unidos (EUA). No caso do México, afirma que houve problemas devido à existência de uma cultura mais burocrática e hierárquica, em vez de uma cultura de transparência. Os EUA, por sua vez, enfrentaram uma “inflação de informações” devido ao número de e-mails, imagens, áudios, vídeos, mapas, bases de dados e demais aplicações armazenadas nos arquivos do governo. Há também o problema da falta de recursos e investimentos, que impede ou atrasa o acesso a informação. Apesar das dificuldades, um estudo de Michener (2011b) sobre a operacionalização de leis de acesso em quatorze nações mostrou efeitos positivos naqueles que possuem leis, principalmente leis fortes, quando comparado a países sem leis de acesso.

2.2.1 Acesso à Informação no Brasil

Canela e Nascimento (2009, p. 43) demonstraram, em suas pesquisas, que 64 atos normativos foram assinados desde 1937 no Brasil no intuito de regulamentar “a oferta e, principalmente, o sigilo de informações em posse do Estado brasileiro”. Bernardes, Santos e Rover (2015) revelam que, na sua formação histórica, o Estado brasileiro não surgiu como um tutor dos interesses da sociedade, mas sim como uma instituição autorreferente, com características de autoritarismo, centralização e burocracia.

O acesso à informação pública foi previsto na Constituição de 88, em seu artigo 5º, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

No entanto, mesmo após a previsão constitucional, o Brasil se preocupou mais com a garantia do sigilo de determinados documentos do que com a disponibilização de ferramentas de acesso. Sobre isso, Heinen (2014) apresenta como exemplo o Decreto nº 4.553/02, também chamado de “Lei do Sigilo Eterno”, que categorizava as informações não acessíveis em quatro grupos: ultrassecretos, secretos, confidenciais e reservados. Também estabelecia os prazos para a liberação dos dados classificados como sigilosos. As informações consideradas ultrassecretas teriam cinquenta anos de interregno de sigilo, podendo esse prazo ser

renovado indefinidamente, atendendo ao interesse da segurança da sociedade e do Estado.

Entretanto, esse panorama foi sendo modificado ao longo do tempo, cabendo destacar os seguintes marcos: Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Lei Complementar n. 131/2009, Decreto Federal n. 5.482/2005 e a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000) estabelece, de maneira ampla, normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, sinalizou sobre a transparência na gestão fiscal. Posteriormente, a LRF foi alterada pela Lei Complementar n. 131/2009 (BRASIL, 2009), conforme exposto a seguir:

Art. 48. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

O Decreto Federal nº 5.482/2005 (BRASIL, 2005) dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – internet. Ele também regulamentou o uso do Portal da Transparência do Governo Federal, uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU), lançada em novembro de 2004, cujo objetivo é aumentar a

transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude na fiscalização.

Art. 1º O Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, sítio eletrônico à disposição na Rede Mundial de Computadores - Internet, tem por finalidade veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, compreendendo, entre outros, os seguintes procedimentos:

I - gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal;

II - repasses de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios;

III - operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais ou de organizações não-governamentais de qualquer natureza; e

IV - operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento.

§ 1º A Controladoria-Geral da União, como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, fica incumbida da gestão do Portal da Transparência.

§ 2º Os órgãos e entidades da administração pública federal deverão fornecer à Controladoria-Geral da União, até o décimo quinto dia do mês subsequente ao da execução orçamentária, os dados necessários para a plena consecução dos objetivos do Portal da Transparência.

Art. 2º Os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, deverão manter em seus respectivos sítios eletrônicos, na Rede Mundial de Computadores - Internet, página denominada Transparência Pública, para divulgação, de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios.

Parágrafo único. A Controladoria-Geral da União e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão disciplinarão, mediante portaria interministerial, publicada no prazo de sessenta dias a contar da edição deste Decreto, o conteúdo mínimo que deverá constar de cada página, bem como estabelecerá o cronograma de execução das ações de divulgação, consideradas as peculiaridades de cada órgão ou entidade.

Art. 3º O acesso à página Transparência Pública prevista no art. 2º dar-se-á, necessariamente, por meio de atalho inserido na página inicial do sítio eletrônico dos respectivos órgãos ou entidades.

Art. 4º As disposições deste Decreto não se aplicam aos dados e às informações de que trata o art. 1º, cujo sigilo seja ou permaneça imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos da legislação.

Art. 5º Os órgãos integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal verificarão o cumprimento do disposto neste Decreto.

Além das iniciativas supracitadas, merecem destaque o Programa Brasil Transparente e a Lei de Acesso à Informação. O Programa foi instituído pela Portaria nº 277, da CGU, de 07 de fevereiro de 2013 e alguns de seus objetivos são: apoiar a adoção de medidas para a disseminação e a implementação da LAI e de

outros diplomas legais sobre transparência; capacitar servidores públicos em prol da cultura da transparência; promover o uso de novas TIC e soluções para abertura de governos; incentivar a publicação de dados em formato aberto na internet; e promover o intercâmbio de informações e experiências entre governos. Para cumprir tais objetivos, são oferecidos treinamentos, materiais técnicos e apoio operacional (como a cessão do código fonte do sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão) para as entidades que aderem ao Programa. A participação é voluntária, mesmo assim, até junho de 2016, houve o registro de 1.613 adesões (de municípios, estados e organizações públicas em geral).

A Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), que entrou em vigor em maio de 2012 e regulamenta o disposto no artigo 5º da Constituição Federal, aplicando-se a todos os poderes e níveis de governo. Por ser objeto deste estudo, a LAI será detalhada a seguir.

Apesar dos esforços, o Brasil ainda convive com a opacidade. Pesquisa realizada ao longo do ano de 2011, conduzida pelo Prof. Roberto da Matta (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011), buscou analisar valores, cultura, experiência e percepção de servidores do Poder Executivo Federal em relação à temática de acesso a informação no Brasil. A pesquisa foi realizada antes da promulgação da Lei de Acesso à Informação e teve duas etapas: a primeira, de caráter qualitativo, foi orientada a servidores ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior (73 entrevistas), e outra, de caráter quantitativo, aplicada a um grupo de servidores públicos, de variados escalões hierárquicos e de diversos órgãos federais (986 questionários respondidos). Constatou-se que ainda havia receio quanto à divulgação de informações e de documentos públicos e que havia uma série de desafios a serem enfrentados, como: falta de uma política geral de gestão da informação, inexistência de critérios simples e objetivos para classificação de informações, apropriação informações e não compartilhamento com os colegas ou demais interessados, falta de padrão para o atendimento de pedidos de informação, limitada capacidade de resposta frente ao aumento significativo da demanda por informações, baixa integração entre sistemas, pouca confiabilidade das bases de dados.

2.2.2 Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação

O Brasil foi o 13º país na América Latina e o 91º país no mundo a aprovar uma lei desta natureza, criando alguns mecanismos concretos para assegurar o direito, aos cidadãos, de acesso à informação pública sob a guarda do Estado (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014).

A Lei nº 12.527 (BRASIL, 2011), conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI –, foi publicada em 18 de novembro de 2011, mas somente entrou em vigor em 16 de maio de 2012, oferecendo às organizações públicas um período de seis meses para adequação. Ela define o marco legal sobre o acesso à informação pública, o qual estava previsto desde a Constituição Federal de 1988, mas que, até então, não havia sido regulamentado. Estão sujeitos às determinações da LAI todos os órgãos e entidades da Administração Pública (direta e indireta), dos três Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), de todos os níveis (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e também as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos.

Heinen (2014) afirma que a LAI impõe a cultura da transparência como um (novo) paradigma que pauta a atuação dos gestores públicos. Assim, tal normativo associa republicanismo e democracia em uma ação dialógica, pressupondo um amplo acesso à informação e uma compreensão qualitativa e quantitativa dos dados públicos. A LAI foi construída a partir de princípios universais norteadores do direito fundamental de acesso à informação (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013), quais sejam:

- Publicidade máxima – respeitando preceitos internacionais e buscando uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública, a LAI torna essencial o princípio de que o acesso deve ser a regra, e o sigilo, a exceção. Neste sentido, salvaguardando-se os dados pessoais e as exceções expressas na lei, todas as demais informações são consideradas públicas e, por isso, passíveis de serem disponibilizadas aos cidadãos.
- Transparência ativa – não basta atender aos pedidos de informação, os órgãos públicos também devem publicar proativamente informações de interesse público;

- Abertura de dados – a LAI foi construída tomando por base, também, os princípios de dados abertos. Por exemplo, no artigo 4º, ela define o conceito de primariedade; no artigo 8º, § 3º, fala-se sobre o uso de formatos não proprietários. Há, portanto, estímulo à disponibilização de dados em formato aberto, que podem ser livremente utilizados, reutilizados e distribuídos.
- Promoção de um governo aberto – sepultar a cultura do sigilo e estimular a cultura da transparência, uma vez que o acesso a informações é um direito humano fundamental.
- Criação de procedimentos que facilitem o acesso – agilidade, transparência, linguagem de fácil compreensão e estímulo ao uso de tecnologia da informação, sendo fundamental, também, a possibilidade de o cidadão recorrer da decisão em caso de negativa da informação.

Esses princípios são postos em prática utilizando-se de procedimentos de divulgação de informações e de facilidade do seu acesso pela população. Exemplos desses mecanismos são a criação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) em todo o Poder Público e a possibilidade de se recorrer no caso de negativa de acesso. A LAI visa à ampliar da quantidade e da qualidade de informações disponibilizadas, determinando que elas sejam publicadas, na medida do possível, despidas de entraves tecnológicos, com uma linguagem de fácil compreensão e por meio de técnicas de busca eficientes (HEINEN, 2014).

O acesso é garantido de duas formas: ativa e passiva. A chamada transparência ativa ocorre quando o Estado concede proativamente, sem necessidade de pedidos, amplo acesso a informações de interesse coletivo; na transparência passiva, por sua vez, o Estado fornece informações específicas após sua solicitação por pessoas físicas ou jurídicas. Ao longo de seus artigos, a LAI deixa bastante evidente seu viés em prol da transparência ativa. Por exemplo, ela incentiva o uso de meios eletrônicos, obriga à divulgação de informações de interesse coletivo por meio da Internet e define critérios básicos de acessibilidade dos sites (ferramentas de pesquisa, gravação de dados, formatos de dados abertos, qualidade da informação, etc.). Quanto à transparência passiva, a LAI estipula procedimentos, normas e prazos para o processamento dos pedidos de informação e veda quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação. O

Quadro 3 - Visão geral da Lei de Acesso à Informação, a seguir, mostra uma visão geral da Lei 12.527/2011.

Quadro 3 - Visão geral da Lei de Acesso à Informação

Temática	Artigos	Principais assuntos
Aplicabilidade da Lei	1 e 2	Quem se submete ao regramento
Garantias do direito de acesso	3, 5, 6, 7	Diretrizes do direito de acesso Compromisso do Estado Direitos de acesso dos cidadãos
Glossário	4	Definições de expressões básicas como: informação, documento, informação sigilosa, tratamento da informação, disponibilidade, autenticidade, integridade e primariedade.
Transparência ativa - regras sobre a divulgação proativa de informações	8	Categorias de informação a serem divulgadas Canais e formas de divulgação
Transparência passiva - processamento de pedidos de informação	9 a 14	Criação de Serviço de Informações ao Cidadão Exigências para o pedido (identificação do cidadão) Procedimentos, prazos e custo para o atendimento
Direito de recurso à recusa de liberação de informação	15 a 20	Procedimentos e prazos para recurso – ritos legais Autoridades responsáveis Pedido de desclassificação
Exceções ao direito de acesso	21 a 31	Regras específicas para restrição de acesso – classificação de informações Níveis de classificação e prazos máximos de restrição ao acesso (5, 15 e 25 anos) Controle de informações sigilosas Justificativa do não acesso Tratamento de informações pessoais
Responsabilidade dos agentes públicos	32 a 34	Condutas ilícitas Sanções
Disposições gerais	35 a 47	Comissão Mista de Reavaliação de Informações

Fonte: dados da pesquisa (2015).

Importante, neste momento, especificar alguns artigos fundamentais para a compreensão da Lei de Acesso à Informação.

O artigo 3º aborda as diretrizes básicas para assegurar o direito de acesso à informação:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

O artigo 7º cita os direitos dos cidadãos de obterem:

- I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;
- II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;
- III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;
- IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;
- V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;
- VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e
- VII - informação relativa:
 - a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;
 - b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

A qualidade da informação também é uma preocupação da LAI. Ela prevê quatro atributos básicos aos dados públicos (art. 4º), a saber: 1) disponibilidade – qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados; 2) autenticidade – qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema; 3) integridade – qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino; 4) primariedade – qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

A transparência ativa é expressa no artigo 8º, o qual prevê que órgãos e entidades públicas promovam, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. No rol de informações a serem divulgadas constam: competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; registros de repasses ou transferências de recursos financeiros; registros das despesas; procedimentos licitatórios e contratos celebrados; dados gerais para o acompanhamento de

programas, ações e projetos; e respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.

Quanto à transparência passiva (artigos 9 a 14), são especificados procedimentos como:

- A criação de Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) para atender e orientar o público quanto ao acesso a informações, protocolar e informar sobre a tramitação de documentos, além de realizar audiências ou consultas públicas como forma de incentivo à participação.
- O pedido de informação deve conter apenas a identificação do requerente e a especificação da informação requerida; nada mais poderá ser exigido pelo Estado como subterfúgio para dificultar o acesso.
- A resposta ao pedido deve ser dada em até 20 dias, sendo prorrogável por mais 10 dias, mediante justificativa.
- O acesso é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.

Havendo recusa na divulgação das informações, o cidadão possui um prazo de 10 dias para recorrer (artigo 15). Caso haja nova recusa, há outras possibilidades de recurso, dependendo do órgão ou entidade envolvida. A justificativa da recusa deve ser sempre comunicada ao cidadão.

As restrições de acesso só se aplicam a informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado. A lista de situações enquadradas nessa definição consta no artigo 23, o qual afirma que são passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

- I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;

- VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
- VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Há três níveis de classificação, cada uma com um prazo máximo de restrição: ultrassecreta – 25 anos –; secreta – 15 anos –; e reservada – 5 anos. Buscando impedir o exagero nas restrições, a LAI define as autoridades (níveis hierárquicos) que podem classificar cada tipo de informação.

Importante especificar que LAI possui inúmeras diretrizes que incentivam a transparência eletrônica:

- Diretriz para utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação (Art. 3º, inciso III);
- Acerca da transparência ativa, é obrigatória a divulgação, em sítios oficiais da rede mundial de computadores (Internet), das informações previstas no art. 8º. No caso dos municípios, a obrigatoriedade é específica para aqueles com mais de 10.000 habitantes. No §3º deste mesmo artigo estão previstos os requisitos básicos dos sítios:
 - I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
 - II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
 - III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
 - IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
 - V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
 - VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
 - VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
 - VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.
- Tratando-se de transparência passiva, os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet (art. 10, § 2º); e a

informação armazenada em formato digital será fornecida nesse formato, caso haja anuência do requerente (art. 11, § 5).

Por fim, relativamente ao controle social da LAI, o art. 30 prevê que:

[...] a autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento:

I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses;

II - rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;

III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.

Finalizada a fundamentação teórica, a partir de agora serão detalhados os procedimentos metodológicos para se alcançar os objetivos da pesquisa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pergunta central que conduz esta pesquisa é: quais as principais barreiras enfrentadas pelas organizações públicas para a implementação das diretrizes da LAI? Essa questão, os objetivos de pesquisa e as características do fenômeno remetem a um estudo qualitativo, cujo foco maior está na interpretação das informações, não na medição numérica. A abordagem qualitativa permite que o pesquisador construa o significado de um fenômeno por meio dos pontos de vista dos participantes (CRESWELL, 2010).

Segundo Gil (2008, p. 27), “quando o tema é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis” e têm como objetivo “proporcionar visão geral, de tipo aproximado, acerca de determinado fato” é ideal o uso de pesquisas exploratórias. Este tipo de pesquisa tem como finalidade desenvolver conceitos e ideias, buscar informações e se familiarizar sobre um tema ou problema, e seu produto é um problema mais esclarecido e passível de ser investigado mediante procedimentos mais sistematizados. Em outras palavras, além de ampliar o conhecimento sobre fenômenos pouco conhecidos, não se espera encontrar respostas definitivas e absolutas para o problema proposto (CRESWELL, 2010). Pesquisas exploratórias usualmente envolvem levantamento bibliográfico e documental, discussão com especialistas, entrevistas não padronizadas e estudos de caso.

Apesar de majoritariamente exploratório, o presente estudo também possui algumas características de pesquisa descritiva, pois buscou descrever as características do fenômeno utilizando dados coletados diretamente nos sítios eletrônicos e dados obtidos por meio de pesquisa bibliográfica de estudos prévios (GIL, 2008), os quais serviram de base para as entrevistas semiestruturadas com especialistas e servidores públicos. Esse método misto, ou triangulação, consiste no uso de diferentes ferramentas, métodos e perspectivas para analisar uma mesma questão. Essa abordagem incrementa a qualidade nas pesquisas de cunho qualitativo, pois amplia as atividades do pesquisador e permite cercar o caso estudado de forma mais abrangente (CRESWELL, 2010; FLICK, 2004).

O método principal escolhido para a presente pesquisa foi o estudo de caso, pois os elementos centrais do estudo (barreiras à implementação da LAI) combinam com a prescrição de Yin (2010): “um estudo empírico que investiga um fenômeno

atual dentro do seu contexto”. Segundo o autor, o estudo de caso é preferível quando o pesquisador tem pouco ou nenhum controle sobre eventos comportamentais, o foco do estudo é contemporâneo e o resultado depende de múltiplas fontes de evidência, com dados que precisam convergir de uma forma triangular. Tal método é adequado para pesquisas que buscam: explorar situações reais cujos limites não estão claramente definidos; descrever a situação a partir do contexto da investigação; e explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos.

3.1 DESENHO DE PESQUISA

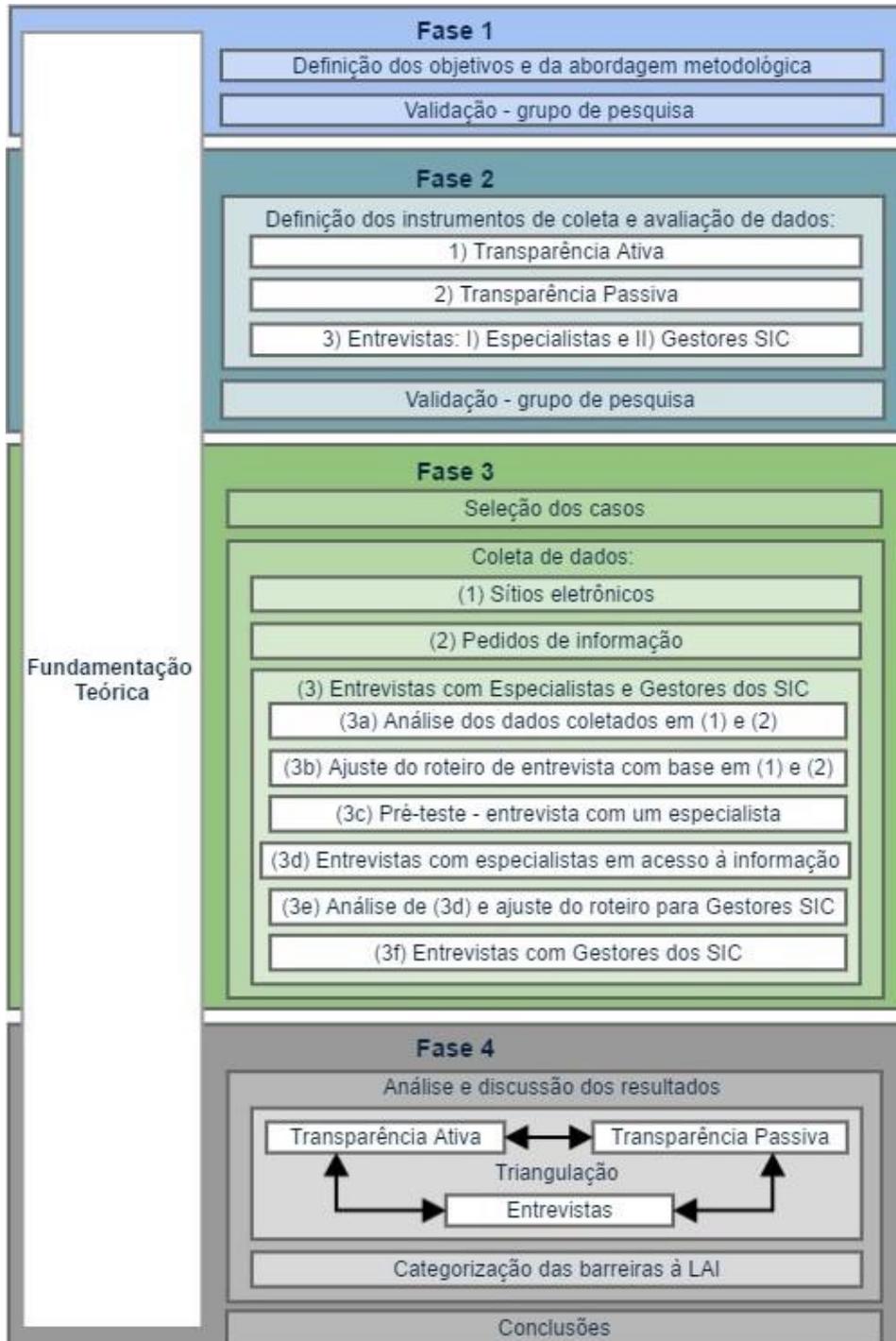
O desenho de pesquisa orienta o planejamento e a execução do estudo qualitativo (FLICK, 2004). O Quadro 4 - Desenho de Pesquisa, em seguida, expressa o desenho das etapas.

A Etapa 1 está contida nos primeiros dois capítulos desta dissertação. Os objetivos e o escopo inicial foram construídos a partir de revisão bibliográfica. Tanto o refinamento da abordagem da pesquisa quanto a validação dos instrumentos de coleta de dados ocorreram por meio da submissão do projeto a um grupo de pesquisa da PUCRS, composto por doze acadêmicos e profissionais da área de Administração da Informação.

O referencial teórico está relacionado a transparência, direito à informação, acesso à informação no Brasil e Lei de Acesso à Informação, e resultou no objetivo geral de analisar as principais barreiras enfrentadas pelas organizações públicas para a implementação das diretrizes da LAI. Importante destacar que a pesquisa teórica não se restringiu a uma única fase, e sim foi realizada de forma dinâmica, ao longo de toda pesquisa, como forma de ampliar a compreensão dos fenômenos identificados. Foram definidos três objetivos específicos: 1) Analisar o cumprimento dos critérios de transparência eletrônica ativa estabelecidos pela LAI; 2) Analisar o cumprimento dos critérios de transparência eletrônica passiva estabelecidos pela LAI - pedido de informação; 3) Identificar as principais barreiras enfrentadas pelas organizações públicas para a implementação das diretrizes da LAI, conforme a percepção de especialistas e de gestores dos Serviços de Informação ao Cidadão.

Os objetivos exigiram o uso de pesquisa qualitativa exploratória, cujo método apropriado foi o estudo de caso.

Quadro 4 - Desenho de Pesquisa



Fonte: dados da pesquisa - adaptado de Yin (2010)

As demais etapas de pesquisa estão descritas a seguir.

3.2 DEFINIÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE COLETA E AVALIAÇÃO DE DADOS

A pesquisa foi dividida em três segmentos, conforme os objetivos específicos a serem atendidos:

- 1) Análise operacional da Transparência Eletrônica Ativa – verificação do cumprimento dos critérios estabelecidos na LAI por meio dos sítios eletrônicos das organizações.
- 2) Análise da operacional Transparência Eletrônica Passiva – verificação do cumprimento dos critérios estabelecidos na LAI por meio do pedido eletrônico de informações.
- 3) Entrevistas – identificar, por meio de entrevistas com especialistas e gestores dos Serviços de Informação ao Cidadão, as principais barreiras enfrentadas pelas organizações públicas para a implementação das diretrizes da LAI.

Esse método permitiu o cruzamento de dados entre a prática organizacional e a percepção gerencial, oferecendo uma compreensão mais ampla sobre as barreiras que a LAI enfrenta nas organizações públicas. Yin (2010) destaca a importância desse tipo de triangulação, pois o uso de múltiplas fontes de evidência reforça a validade dos resultados da pesquisa.

Importante destacar que, com base nos objetivos, exclui-se do escopo desta pesquisa: tudo aquilo que não diz respeito à transparência por meio eletrônico (como meio presencial, telefônico, etc.); a análise crítica dos preceitos da LAI (como, por exemplo, se ela é coerente com princípios internacionais); e propostas de melhorias às organizações e à própria Lei de Acesso.

O instrumento utilizado para coletar os dados relativos aos segmentos 1 e 2 constam no Apêndice B – Instrumento de Análise Operacional da LAI. O segmento 3 está detalhado no Apêndice C – Roteiro de Entrevista.

3.2.1.1 Análise Operacional da Transparência Eletrônica Ativa

O cumprimento dos critérios de transparência eletrônica ativa estabelecidos pela LAI foi verificado por meio da aplicação de um *checklist* (Quadro 5 - Checklist de análise da transparência eletrônica ativa) contendo as principais determinações legais nos sítios eletrônicos das organizações. O objetivo, portanto, foi verificar se os órgãos públicos estão divulgando eletronicamente as informações exigidas pela LAI.

O modelo foi criado a partir da interpretação da LAI e dos critérios adotados por órgãos de controle governamentais e organizações civis (ARTIGO 19, 2015; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015; TCE-RS, 2012).

Quadro 5 - Checklist de análise da transparência eletrônica ativa

1) Informações sobre as competências organizacionais. (Art. 8º, § 1º, I)
2) Informações sobre a estrutura organizacional. (Art. 8º, § 1º, I)
3) Endereço, telefone e horário de atendimento. (Art. 8º, § 1º; I)
4) Informações relativas a repasses e transferências de recursos. (Art. 8º, § 1º, II)
5) Informações sobre as despesas. (Art. 8º, § 1º, III)
6) Informações sobre licitações e contratos. (Art. 8º, § 1º, IV)
7) Dados para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras. (Art. 8º, § 1º, V)
8) Perguntas e Respostas mais frequentes. (Art. 8º, § 1º, VI)
9) Ferramenta de pesquisa de conteúdo. (Art. 8º, § 3º, I)
10) Possibilita gravação de relatórios em formatos eletrônicos. (Art. 8º, § 3º, II)
11) Data da informação (atualização). (Art. 8º, § 3º, VI)
12) Indicação de local e instruções que permitem comunicação eletrônica ou por telefone com a organização detentora do sítio. (Art. 8º, § 3º, VII)
13) Acessibilidade a pessoas com deficiência. (Art. 8º, § 3º, VIII)
14) Rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 meses. (Art. 30,I)
15) Rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura. (Art. 30, II)
16) Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes (art.30, III)

Fonte: dados da pesquisa (2015).

A avaliação dos resultados foi feita com base nos seguintes critérios:

- “Sim”, para quesitos atendidos;
- “Não”, para quesitos não atendidos;
- “Parcial”, para quesitos compostos por mais de um parâmetro, sem que todos sejam atendidos.

3.2.1.2 Análise Operacional da Transparência Eletrônica Passiva

O cumprimento dos critérios de transparência eletrônica passiva estabelecidos pela LAI foi analisado por meio do envio de pedidos de informação às organizações. O objetivo, portanto, foi verificar se os órgãos públicos estão respeitando prazos e demais procedimentos previstos na LAI. Este modelo foi adaptado a partir das pesquisas de Artigo 19 (2014), Michener, Moncau e Velasco (2014), CGU (2015) e MPF (2016).

Foram enviados três pedidos de informação para cada organização selecionada. Para evitar que a instituição suspeitasse que se tratava de uma pesquisa, cada pedido foi realizado utilizando-se uma identificação distinta. As solicitações foram as seguintes:

- 1) Com base na Lei de Acesso à Informação (12.527/11), solicito saber o valor total gasto com viagens oficiais (diárias e passagens) pelo dirigente máximo do [NOME DO ÓRGÃO], no primeiro semestre de 2015 (de 1º de janeiro a 30 de junho).
- 2) Com base na Lei de Acesso à Informação (12.527/11), solicito saber qual o número total de pedidos de informação feitos ao [NOME DO ÓRGÃO] no primeiro semestre de 2015 (de 1º de janeiro a 30 de junho). Solicito ainda o número de pedidos deferidos e indeferidos pelo [NOME DO ÓRGÃO] no mesmo período e quais as justificativas para cada indeferimento. Caso haja pedidos que não estão contemplados entre “deferidos” e “indeferidos”, solicito saber quais são e a justificativa para cada um.
- 3) Com base na Lei de Acesso à Informação (12.527/11), solicito uma listagem contendo todos os contratos celebrados com dispensa de licitação, no primeiro semestre de 2015 (1º de janeiro a 30 de junho), bem como os valores de cada contrato e a justificativa para a dispensa.

Essas solicitações de informação, conforme Artigo 19 (2014) e Michener, Moncau e Velasco (2014), possuem importância no debate público contemporâneo e representam alguns dos interesses específicos de professores, pesquisadores e organizações não governamentais.

A avaliação foi realizada com base em cinco critérios:

- 1) Possibilidade de encaminhamento de pedidos de acesso por meio dos sítios oficiais na internet (LAI, art. 10, § 2º).
- 2) Identificação do solicitante (art. 10): o pedido de informação deve conter apenas a identificação do requerente e a especificação da informação requerida; nada mais poderá ser exigido. Neste item, serão identificadas práticas abusivas que impedem o pedido de acesso. Tanto a CGU quanto o MPF consideram práticas abusivas a solicitação, por parte dos órgãos públicos, de envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade etc.
- 3) Prazo de resposta (art. 10, § 1º e 2º): a resposta ao pedido deve ser dada em até 20 dias, sendo prorrogável por mais 10 dias, mediante justificativa. Será verificado o quantitativo de respostas e também de dias decorridos desde o pedido.

- 4) Tipo de resposta: foram classificadas em cinco níveis:
- a. Acesso integral – resposta satisfatória: a informação fornecida responde ao que foi solicitado e é completa.
 - b. Acesso parcial – resposta incompleta: os documentos fornecidos apresentam problemas ou a resposta não contempla por completo o que foi solicitado.
 - c. Não possui a informação: o órgão alega que não possui a informação.
 - d. Acesso negado: nega expressamente o acesso à informação, alegando sigilo ou outro motivo.
 - e. Sem resposta: não respondeu ao pedido de informação.

Observação: caso a autoridade responsável demonstre a base legal pertinente para deixar de fornecer certa informação, o acesso é considerado satisfatório.

- 5) Recurso (art. 15): nos casos em que o acesso à informação não foi integral e/ou a resposta dada não foi satisfatória, será feito recurso à autoridade hierarquicamente superior (primeira instância). Será verificado o respeito ao prazo para resposta do recurso (cinco dias) e também se foi a autoridade superior que respondeu.

3.2.1.3 Entrevistas com especialistas e gestores dos Serviços de Informação ao Cidadão - SIC

A identificação das principais barreiras enfrentadas pelas organizações públicas para a implementação das diretrizes da LAI foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental e também por entrevistas. Gil (2008) sugere que após a formulação do problema sejam feitas leituras e entrevistas exploratórias, tanto com especialistas na área quanto com pessoas que integram a população de estudo. A entrevista é uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra é a fonte.

É uma técnica de coleta de dados bastante adequada para a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, creem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes (GIL, 2008, p.109).

Adotou-se o formato semiestruturado de entrevista. Esse modo de investigação também é conhecido como entrevista por pautas (GIL, 2008), na qual o entrevistador se guia por uma relação de pontos de interesse (tópicos) a serem explorados. Os tópicos devem guardar certa relação entre si e seguir uma ordem lógica. Esta preferência por um desenvolvimento mais flexível dá maior liberdade ao entrevistado para expressar seus pensamentos. São feitas poucas perguntas diretas e o entrevistado pode falar livremente, só havendo intervenção (sutil, de forma a não interferir na naturalidade das respostas) quando o entrevistado foge do tema.

Pesquisadores qualitativos buscam indivíduos que têm conhecimento, envolvimento e experiência com a questão de estudo para compor os participantes da pesquisa (FLICK, 2004), ou seja, seleciona-se o local e as pessoas intencionalmente, tendo como critério escolher aqueles que permitem entender o problema e a questão (CRESWELL, 2010). Atendendo a estes critérios, as entrevistas foram realizadas em duas fases, de modo a cercar o caso e desenvolver os instrumentos de pesquisa: 1) Entrevistas com especialistas; 2) Entrevistas com gestores dos SIC.

- **Fase 1 – Entrevistas com especialistas:**

O roteiro de entrevista inicial foi desenvolvido por meio de revisão da literatura, contendo tópicos básicos sobre transparência e opacidade governamental, uso de TIC e implementação da LAI. A validação junto ao grupo de pesquisa, seguido de uma entrevista-teste, permitiu o refinamento do instrumento e a inclusão de alguns tópicos, como qualidade da informação, relatos de casos marcantes e sugestões de perguntas a serem feitas aos gestores dos SIC. Tomando por base a revisão da literatura e a entrevista-teste, chegou-se a seis tópicos principais, conforme Quadro 6 - Temas de entrevista, a seguir.

Tendo por objetivo verificar a percepção dos especialistas por meio de um estudo exploratório, as perguntas, como citado anteriormente, possuem um escopo mais amplo, genérico, deixando o entrevistado livre para usar expressões e aprofundar naquilo que achar mais relevante em cada tópico. Caso não houvesse aprofundamento, fato que tornaria a entrevista irrelevante, o entrevistador utilizaria perguntas mais específicas (o roteiro completo encontra-se no Apêndice C).

Quadro 6 - Temas de entrevista

Temas de entrevista	Literatura relacionada
Percepções gerais sobre transparência e opacidade governamental: conceitos, casos marcantes, etc.	(ARNSTEIN, 1969; BATISTA, 2010; BOBBIO, 1986; BRESSER-PEREIRA, 2002; CANELA; NASCIMENTO, 2009; FOX, 2007; JARDIM, 1999; MICHENER; BERSCH, 2013; MICHENER, 2011a; RAUPP; PINHO, 2015a; SILVA, 2005)
Uso de tecnologias da informação e comunicação no acesso a informações.	(BERTOT; JAEGER; GRIMES, 2010; CUNHA, M. A. V. C. Da; MIRANDA, 2013; HARRISON <i>et al.</i> , 2012; LOPES, 2007; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014; POZZEBON; WINKLER, 2011; PRADO, 2009; RAUPP; ZUCCOLOTTO, 2015)
Lei de acesso à informação: implementação, mudanças e barreiras.	(ANGÉLICO, 2012; ARTIGO 19, 1999; BRASIL, 2011; CGU, 2013; HEINEN, 2014; JANSSEN; CHARALABIDIS; ZUIDERWIJK, 2012; MENDEL, 2009; PAES, 2011b; SAYOGO; PARDO, 2012; ZUIDERWIJK <i>et al.</i> , 2012)
Transparência ativa: divulgação de informações.	(BERNARDES; SANTOS, P. M.; ROVER, 2015; COSTA; PACHECO, 2014; HOCH; RIGUI; SILVA, R. L. Da, 2013; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014; MONCAU <i>et al.</i> , 2015; MONTEIRO, 2014; RAUPP; PINHO, 2013; RESENDE; NASSIF, 2015; ROSA <i>et al.</i> , 2016; TCE-RS, 2015, 2012)
Transparência passiva: procedimentos e qualidade da informação.	(ARTIGO 19, 2013, 2014, 2015, 2016, CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2014, 2015; MENDES, 2014; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016; MONCAU <i>et al.</i> , 2015; RAUPP; PINHO, 2016)
Sugestões de perguntas aos gestores dos SIC.	--

Fonte: dados da pesquisa (2015)

Atendendo aos preceitos de Creswell (2010) e Flick (2004), os especialistas foram selecionados a partir de conhecimento, envolvimento e experiência na LAI. O objetivo das entrevistas com especialistas foi captar uma percepção prática e, ao mesmo tempo, ampla sobre a LAI, ou seja, a uma visão sobre as ações e dificuldades de implementação da LAI sem focar em uma organização específica. A partir de e-mails e contatos telefônicos com distintas organizações que atuam no controle da implementação da Lei de Acesso, cinco especialistas se dispuseram a colaborar. O perfil dos entrevistados consta no Quadro 7 - Perfil dos especialistas.

Importante ressaltar que os especialistas expressaram sua opinião pessoal, a partir de sua própria experiência, não representando, portanto, a opinião oficial das organizações em que trabalham. Devido a este aspecto e de acordo com o termo de consentimento constante no Apêndice D, os nomes dos especialistas foram omitidos, sendo citados como **E1**, **E2**, **E3**, **E4** e **E5** quando necessário. Esta ordem foi definida aleatoriamente e não condiz com aquela apresentada no Quadro 7 - Perfil dos especialistas.

As entrevistas da fase 1 foram fundamentais para ampliar a compreensão sobre a aplicação da LAI, para formular questões pertinentes aos gestores na fase 2 e, também, para selecionar os casos a serem estudados.

Quadro 7 - Perfil dos especialistas

Organização	Cargo	Experiência ligada ao Acesso à Informação
TCE-RS	Auditor	Mais de 30 anos de serviço público, participou da implementação da LAI no TCE-RS.
TCE-RS	Auditor	Atua diretamente nas atividades relativas ao cumprimento da LAI no TCE-RS. Integrou a Comissão responsável pela apreciação dos recursos no Prêmio Boas Práticas de Transparência na Internet de 2015 e coordenou a avaliação da Transparência Passiva no RS em 2015 (todos os municípios).
Pesquisador	Pesquisador	Servidor público há mais de 30 anos; atuou como gestor de TIC por 11 anos; Mestre em Administração, com foco em Administração da Informação, doutorando e pesquisador nas temáticas de governo eletrônico e transparência pública.
CGU	Analista	Mais de 2 anos como chefe de divisão na Coordenação Geral de Governo Aberto e Transparência; conduz pesquisas e dá palestras sobre a LAI.
Artigo 19	Assistente de Projetos LAI	Mais de 2 anos conduzindo pesquisas sobre Acesso à Informação em distintas organizações públicas no país.

Fonte: dados da pesquisa (2016)

- **Fase 2 – Entrevistas com gestores dos SIC:**

A obrigatoriedade de criação de um serviço de informações ao cidadão (SIC), nos órgãos e entidades do poder público, está prevista no artigo 9º da LAI. O SIC é considerado uma unidade organizacional fundamental devido às suas três finalidades: "a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações." (BRASIL, 2011). Logo, o gestor do SIC é um personagem central para a compreensão dos meios e dificuldades de operacionalização da LAI nas organizações, pois ele é o principal responsável pela prestação de informações aos cidadãos.

As entrevistas com gestores dos SIC, com o objetivo principal de verificar suas percepções quanto à transparência eletrônica e às barreiras enfrentadas pela LAI, utilizaram tópicos semelhantes aos da fase 1 (Quadro 6 - Temas de entrevista). Entretanto, a construção do roteiro de entrevistas com os gestores pode ser considerada uma primeira análise dos resultados desta pesquisa, pois seu desenvolvimento utilizou, além da revisão da literatura, os achados da fase 1 de entrevistas (opinião dos especialistas) e os dados coletados na análise operacional das transparências ativa e passiva, os quais foram usados para confrontar os

gestores quanto aos resultados das práticas organizacionais (o roteiro completo encontra-se no Apêndice C).

A seguir, constam os sete tópicos que compuseram o roteiro de entrevista, com a descrição das principais mudanças sugeridas pelos especialistas.

Tópico 1) Percepções gerais sobre transparência e opacidade governamental: por sugestão de E1 e E2, foi incluída a pergunta "Na sua opinião, compartilhar informações públicas significa diminuir ou multiplicar os poderes de gestão?"

Tópico 2) Percepções e conhecimentos sobre direito a informações: incluído por sugestão de E4 e E5, engloba as perguntas 1) Conhece marcos legais ou organizações, nacionais ou internacionais, que tratem de transparência e direito à informação (declaração de direitos humanos, LRF, *Transparency International*, Artigo 19, CGU, Open Government Partnership, etc.)? 2) Sua organização adere a algum modelo de boas práticas de transparência? (Programa Brasil Transparente, etc.). Considera importante buscar modelos?

Tópico 3) Uso de tecnologias da informação e comunicação – transparência eletrônica (papel das TIC, uso em prol da transparência): por sugestão de E5 foram incluídas as perguntas "Ainda há processos de trabalho feitos manualmente (papel)? Muitos ou poucos? Ou as informações circulam, em sua maioria, em formato digital?"

Tópico 4) Lei de acesso à informação (implementação, mudanças e barreiras): por sugestão de E2, E3, E4 e E5 foram incluídos assuntos específicos (resistência, ajustes técnicos, mudanças em processos, capacitação, estrutura, falta de recursos, etc.) para detalhar, caso necessário, a pergunta "quais as principais dificuldades enfrentadas pelas organizações na implementação das diretrizes da LAI? Além disso, E5 sugeriu a inclusão das perguntas "Quantos servidores da organização fizeram treinamento sobre a LAI?" e "Houve destinação de recursos adequados para implantar a LAI?"

Tópico 5) Transparência ativa: E5 sugeriu a pergunta "Como é feita a escolha das informações públicas que são disponibilizadas no sítio da internet?"

Tópico 6) Transparência passiva: E5 sugeriu as perguntas "Como se dá o processo de fornecimento de informações?" e "Há documentos que receberam classificação para restrição de acesso? Como foi feita a classificação?"; E3 sugeriu

abordar a qualidade da informação: "Que tipo de controle é feito sobre a quantidade de pedidos de informação e a qualidade das informações prestada?".

Tópico 7) Confrontação com resultados das análises operacionais: os insumos coletados na análise operacional das transparências ativa e passiva foram utilizados para confrontar os gestores quanto aos resultados das práticas organizacionais. A partir da identificação de fatos que fogem daquilo que foi prescrito na LAI (sejam pontos positivos, sejam negativos), foram formuladas perguntas específicas para o gestor sobre as possíveis causas da ocorrência.

As entrevistas foram transcritas e analisadas com suporte da técnica de Análise de Conteúdo (BARDIN, 2009).

3.3 SELEÇÃO DOS CASOS

A escolha dos casos foi baseada em distintos critérios e recebeu influência dos especialistas entrevistados. Tendo em vista que a maior parte dos estudos sobre a LAI restringe-se a um único nicho de Poder, **E5** recomendou uma análise conjunta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de forma a obter dados mais abrangentes relativos aos SIC. A divisão de Poderes prevista na Constituição Federal (BRASIL, 1988) atribui a cada um competências exclusivas e os faz abordar a transparência informacional por distintos vieses, por exemplo, enquanto Legislativo e Executivo devem expor seus atos administrativos em prol da sociedade, o Poder Judiciário é subordinado a uma série de regramentos específicos sobre segredo de justiça.

E5 também recomendou não analisar o governo federal, devido ao grande número de pesquisas já realizadas naquele contexto. Outro aspecto prejudicial, que resultou no descarte da esfera Federal, foi a instabilidade política, uma vez que existe em curso, no período desta pesquisa, um processo de impeachment contra a Presidente da República, tendo assumido seu vice, o qual promoveu grandes mudanças estruturais em diversos órgãos de governo. Embora seja notório que a frequente alternância de poder é um limitador à implementação de práticas de longo prazo na gestão brasileira (e, portanto, uma barreira à LAI), era necessário um contexto de maior estabilidade para conduzir o estudo, um contexto em que não houvesse risco iminente de troca dos gestores, ou mesmo de extinção das organizações.

E1 revelou que a esfera municipal possui limitação semelhante, tendo em vista que 2016 é um ano eleitoral, portanto, de grande alternância de gestores nos executivos e legislativos municipais. Além disso, não existe Poder Judiciário nos municípios. Restou, então, a esfera estadual, que atende aos critérios de estabilidade política/institucional e abrangência dos três Poderes.

A natureza da presente pesquisa, exploratória, e os métodos adotados exigem um maior enfoque e aprofundamento sobre o objeto de pesquisa (as barreiras enfrentadas pelas organizações na implementação da LAI), não necessariamente a comparação entre um grande volume de casos, por isso, optou-se por concentrar a pesquisa na cúpula dos três Poderes do estado do Rio Grande do Sul (Executivo, Legislativo e Judiciário). As três instituições têm jurisdição sobre todo o estado, de forma a atender potencialmente 100% da população de 11,2 milhões de habitantes, e suas sedes são na Capital gaúcha, Porto Alegre, facilitando os contatos e as entrevistas com os gestores dentro do prazo do projeto.

A pesquisa, portanto, fica caracterizada como um estudo de caso múltiplo (YIN, 2010) nos três Poderes do estado do Rio Grande do Sul: Governo do Estado (Executivo), Assembleia Legislativa (Legislativo) e Tribunal de Justiça (Judiciário). A unidade de análise é o Serviço de Informações ao Cidadão de cada instituição, tendo como núcleo as barreiras enfrentadas para a implementação da Lei de Acesso à Informação.

Os estudos de caso serão concentrados nos três SIC, entretanto, é importante esclarecer que não se trata de apenas três organizações abrangidas, uma vez que o Poder Executivo – Governo do Estado – centraliza as informações relativas a dez secretarias, nove autarquias, dez sociedades de economia mista e vinte fundações. O Poder Judiciário, por meio do Tribunal de Justiça – TJ-RS – centraliza informações relativas ao 1º grau (mais de 180 comarcas espalhadas pelo estado) e 2º grau jurisdicionais. O Poder Legislativo é representado pela Assembleia Legislativa – AL-RS – que, apesar de ser uma única instituição, é composta pelos gabinetes dos 55 deputados estaduais, os quais não são plenamente subordinados à administração Assembleia em uma estrutura hierárquica e sim escolhidos democraticamente como representantes das diversas matizes políticas e sociais.

Após a escolha dos casos, procedeu-se a coleta dos dados, por meio dos instrumentos criados na pesquisa, e a análise dos resultados, conforme descrito nos capítulos a seguir.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta etapa do trabalho dedica-se a analisar os resultados obtidos na coleta de dados. A análise permite extrair um significado mais amplo dos dados, dando sentido às informações obtidas por meio de distintas técnicas para aprofundar o conhecimento sobre os dados, a fim de produzir uma interpretação (CRESWELL, 2010). Os resultados das análises da transparência ativa e passiva de cada instituição, individualmente, constam nos Apêndices E, F e G, por isso, optou-se por apresentar inicialmente no presente capítulo as análises descritivas e comparativas entre as instituições e, também, entre outras pesquisas realizadas. A análise das entrevistas seguiu um rito próprio.

4.1 ANÁLISE OPERACIONAL DA TRANSPARÊNCIA ELETRÔNICA ATIVA

A aplicação do *checklist* (Quadro 5 - Checklist de análise da transparência eletrônica ativa do capítulo de Procedimento Metodológicos) nos sítios eletrônicos das três instituições ocorreu em duas datas distintas (agosto de 2015 e fevereiro de 2016), entretanto, não encontrou mudanças significativas nas estruturas e nos menus dedicados ao acesso à informação, à exceção do sítio do Governo do Estado, que incluiu o relatório estatístico dos pedidos de informação. Nos demais casos, foram encontradas apenas atualizações dos dados.

Os seguintes critérios são atendidos pelos três poderes: 1) Informações sobre as competências organizacionais; 2) Informações sobre a estrutura organizacional; 3) Endereço, telefone e horário de atendimento; 4) Informações relativas a repasses e transferências de recursos; 5) Informações sobre as despesas; 6) Informações sobre licitações e contratos; 12) Indicação de local e instruções que permitem comunicação eletrônica ou por telefone com a organização detentora do sítio; e 13) Acessibilidade a pessoas com deficiência.

O Quadro 8 - Resultado da análise da transparência eletrônica ativa, a seguir, traz os resultados da análise dos critérios que foram divergentes entre as instituições. Os critérios cuja resposta foi Não ou Parcial foram incluídos no roteiro de entrevista com o gestor do SIC da respectiva instituição.

O Governo do Estado é a instituição que mais atende plenamente a critérios (12 ao todo), seguido pelo Tribunal de Justiça, com 11, e a Assembleia Legislativa com 10. O sítio eletrônico da AL-RS é o único que possui o rol de informações

classificadas, entretanto, é o mais carente de ferramentas básicas, como pesquisa de conteúdo (item 9) e perguntas e respostas frequentes (item 8). No item 12, merece destaque o TJ-RS, que possui um link para sugestões de melhoria no site.

Quadro 8 - Resultado da análise da transparência eletrônica ativa

	Governo do Estado	Assembleia Legislativa	Tribunal de Justiça
7) Dados para acompanhamento de programas, ações e obras.	Não (link não contém informações).	Não	Sim
8) Perguntas e Respostas mais frequentes.	Sim	Não	Parcial (somente Compras).
9) Ferramenta de pesquisa de conteúdo.	Sim	Não	Sim
10) Possibilita gravação de relatórios em formatos eletrônicos.	Sim (link Dados Abertos)	Parcial	Sim
11) Data da informação (atualização).	Parcial	Parcial	Parcial
14) Rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 meses.	Não	Sim	Não
15) Rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura.	Não	Sim	Não
16) Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.	Sim	Parcial (não revela pedidos indeferidos).	Parcial (não revela pedidos indeferidos).

Fonte: dados da pesquisa (2016)

Nenhum dos três Poderes atende plenamente ao critério 11 – Data da informação (atualização) – pois não foi encontrado um padrão na divulgação das datas de atualização das informações. Algumas informações são atualizadas periodicamente (relatórios semanais, mensais, anuais etc.), outras têm a marcação da data de atualização, outras, porém, não possuem qualquer registro temporal.

O item 7 – Dados para acompanhamento de programas, ações e obras – é atendido apenas pelo TJ-RS, que possui um link específico para acompanhamento. A AL-RS não faz menção ao tema e o Governo do Estado tem um link que remete ao Plano Plurianual, entretanto, não há informação sobre os projetos estratégicos que deveriam ser monitorados.

Quanto ao critério 10 – Possibilita gravação de relatórios em formatos eletrônicos – como a LAI não especifica os formatos requeridos e os três sítios

permitem alguma forma de gravação ou cópia dos textos, todos foram considerados positivamente. Entretanto, se levarmos em conta os princípios de dados abertos (completos, primários, atuais, acessíveis, processáveis por máquina, com acesso não discriminatório, em formatos não proprietários e livres de licenças), a AL-RS é bastante restritiva na forma de apresentar as informações (deve-se copiar e colar os textos), enquanto o TJ-RS está em um nível intermediário (permite gravar arquivos em PDF e algumas tabelas em Excel) e o Governo do Estado é aquele que mais está adequado, pois o sítio Dados RS permite a gravação de relatórios em diversos formatos (CSV, JSON, XML, ODS, ZIP, PDF).

Uma comparação com pesquisas prévias, que utilizaram métodos semelhantes, mostra uma realidade semelhante não só no RS, como em todo o Brasil. O MPF (2016) avaliou o Governo do RS e, dentre os critérios, identificou positivamente que o site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo, informações de licitações e contratos, registro das competências e estrutura organizacional. Todavia, diferentemente da presente pesquisa, o MPF não encontrou endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público, tampouco identificou a possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos. Estas duas informações podem ser encontradas nos sítios <http://www.rs.gov.br/lista/622/secretarias-e-orgaos> e <http://dados.rs.gov.br/>, respectivamente. CGU (2015), por sua vez, encontrou indicação do órgão, endereço e telefone, mas não os horários de funcionamento.

Artigo 19 (2015) analisou critérios de transparência ativa de 38 órgãos do Poder Executivo, 11 órgãos de Justiça e dois órgãos Legislativos, todos federais. Identificou que 100% desses órgãos divulgaram adequadamente as informações institucionais (estrutura organizacional, endereços, telefones, horários de atendimento ao público), os programas e projetos, perguntas frequentes e conteúdo executivo-orçamentário (repasse e transferências financeiras, despesas, licitações e contratos). Como tal pesquisa é realizada anualmente, foi possível perceber um avanço no cumprimento dos itens, entretanto, um dos critérios mais desrespeitados foi a publicação dos relatórios estatísticos e das informações classificadas: nenhum órgão da Justiça e do Legislativo cumpriu integralmente o critério e, no Executivo, essa foi a categoria com menor índice de cumprimento (apenas 13 órgãos divulgaram relatórios estatísticos).

4.2 ANÁLISE OPERACIONAL DA TRANSPARÊNCIA ELETRÔNICA PASSIVA

Conforme demonstrado nos Apêndices E, F e G (resumo no Quadro 9 - Dados requeridos para solicitar informações), foram encaminhadas três perguntas, em datas distintas, para cada uma das instituições (Governo do Estado, AL-RS e TJ-RS). Os sítios das três instituições permitem o encaminhamento de pedidos de informação por meio eletrônico (e-SIC) e fornecem protocolo para acompanhamento. A pesquisa realizada pela CGU (2015) revelou que somente três governos estaduais (Poder Executivo) não cumprem este critério (Amapá, Mato Grosso do Sul e Sergipe), enquanto para o MPF (2016) este item obteve um dos maiores resultados: 4.043 estados/municípios possuem a ferramenta. Raupp e Pinho (2016) avaliaram os sítios eletrônicos de 79 câmaras de municípios com mais de 300.000 habitantes e não encontraram formulário eletrônico para encaminhamento de pedidos em 11 delas. A Transparência Brasil realizou pesquisa em 2015¹⁷, na qual revelou que 11 assembleias legislativas ainda não recebiam pedidos de informação pela internet.

Quadro 9 - Dados requeridos para solicitar informações

Critério	Governo do estado	Assembleia Legislativa	Tribunal de Justiça
Foi possível encaminhar os pedidos de acesso por meio dos sítios oficiais na internet?	Sim	Sim	Sim
Dados de identificação do solicitante:	Nome completo, CPF, RG, E-mail, Endereço completo, Naturalidade, Número do telefone	Nome completo, CPF, RG, E-mail, Endereço completo, Naturalidade, Número do telefone	Nome completo, CPF, RG, E-mail, Endereço completo, Número do telefone.
Houve excesso de exigências por parte da organização?	Não. É obrigatório fazer um cadastro para pedir informações, mas não prejudica o acesso.	Sim. Além do cadastro, é obrigatório encaminhar cópia do documento de identificação.	Não.

Fonte: dados da pesquisa (2016)

Governo do Estado, Assembleia Legislativa e Tribunal de Justiça exigem informações semelhantes para fornecer acesso, entretanto, o Poder Executivo e o Legislativo exigem a realização de um cadastro (com usuário e senha). Além disso,

¹⁷ Disponível em: http://excelencias.org.br/docs/gastos_AL_CM2015.pdf

a AL-RS obriga o cidadão a enviar uma cópia do seu documento de identificação, prática que dificulta sobremaneira qualquer solicitação. Tal exigência é considerada um excesso pelo MPF e pela CGU, tendo em vista que a LAI determina que pode ser exigido apenas a identificação do requerente e a especificação da informação. Segundo o MPF, apenas 2,52% das 4.043 organizações que possuem e-SIC solicitam aos cidadãos itens de identificação que dificultam ou impossibilitam o acesso à informação (envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade, etc.).

Quanto à qualidade das respostas às três perguntas encaminhadas, todas instituições ofereceram acesso e as respostas foram consideradas satisfatórias (a informação fornecida responde ao que foi solicitado e é completa, ou responde parcialmente por motivos devidamente justificados), sem necessidade de recursos. Este resultado é considerado surpreendente, pois diverge de estudos prévios. Artigo 19 (2014) analisou a transparência passiva de 51 órgãos federais das três esferas – Executivo, Legislativo e Judiciário – mediante o envio de 474 pedidos de informação via internet. Dos 474 pedidos de informação enviados, 285 (60,1%) foram integralmente respondidos, 149 (31,5%) receberam respostas parciais, 26 (5,5%) não foram respondidos, 8 (1,7%) tiveram acesso negado e em 6 casos (1,3%) os órgãos públicos alegaram não ter a informação. Quanto à qualidade das respostas, apenas 66,7% do total foram consideradas satisfatórias. Já no estudo de Raupp e Pinho (2016), apenas 12 das 79 câmaras municipais pesquisadas ofereceram um retorno satisfatório para os requerimentos. CGU (2015) encaminhou 4 pedidos de informação para cada um dos estados brasileiros, tendo os estados de Alagoas, Ceará, Mato Grosso e Paraíba respondido ao menos uma insatisfatoriamente. Michener, Moncau e Velasco (2014) encaminharam 264 pedidos de informação para 40 tribunais, dos quais apenas 160 (61%) foram respondidos. O Ministério da Justiça (2013) verificou que, dentre os 12 órgãos superiores do sistema de justiça brasileiro investigados, apenas 8 responderam a pedidos de informação encaminhados, 6 forneceram protocolo de acompanhamento e 5 ofereceram respostas consideradas satisfatórias.

Quanto ao prazo de resposta para as perguntas, o Governo do Estado foi o único a solicitar a prorrogação do prazo inicial de 20 dias (fez isso na primeira e na terceira pergunta, e necessitou de mais 10 e 9 dias, respectivamente, para atender às solicitações). Na pesquisa realizada pela CGU (2015), o Governo do Estado do

RS respondeu duas perguntas fora do prazo máximo de 30 dias e outros dois estados (Pará e Paraíba) também descumpriram o prazo. O resumo dos prazos de resposta pode ser visto no Quadro 10 - Prazos de resposta LAI, a seguir. Percebe-se que o Tribunal de Justiça é o mais ágil, tendo uma média de apenas 1,7 dias decorridos entre a solicitação e a resposta (sendo que, na segunda pergunta, a resposta foi dada no mesmo dia). A média mais alta é do Governo do Estado (21,3 dias), que se equipara aos dados encontrados por Michener, Moncau e Velasco (2014), os quais encaminharam 453 pedidos de acesso à informação aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro (e capitais), governo Federal e Distrito Federal e identificaram um prazo médio de resposta de 21 dias.

Quadro 10 - Prazos de resposta LAI

	Tempo decorrido para a resposta (dias)			
	Pergunta 1	Pergunta 2	Pergunta 3	Média (dias)
Governo do Estado	30	15	19	21,3
Assembleia Legislativa	18	1	3	7,3
Tribunal de Justiça	4	0	1	1,7

Fonte: dados da pesquisa (2016)

4.3 ENTREVISTAS

As entrevistas foram analisadas com suporte da técnica de Análise de Conteúdo do tipo categorial (BARDIN, 2009). A Análise de Conteúdo é um conjunto de técnicas e procedimentos sistemáticos de descrição das mensagens que permite a inferência de conhecimentos relativos ao seu conteúdo, envolvendo três etapas: 1) pré-análise: preparação dos materiais, leitura geral e organização dos dados coletados a fim de sistematizar as ideias iniciais; 2) exploração do material: é a primeira categorização e envolve a codificação, os recortes dos textos e classificação em categorias iniciais, intermediárias e finais; 3) tratamento dos resultados, inferências e interpretações (BARDIN, 2009).

As entrevistas foram realizadas entre os meses de março e junho de 2016, de forma presencial, à exceção dos especialistas da CGU e da Artigo 19, que foram contatados por telefone. O tempo médio foi de 40 minutos para cada especialista e 1h30minutos para cada gestor do SIC. Todos os relatos foram gravados e posteriormente transcritos, possibilitando sua pré-análise, exploração e categorização.

Estudos de casos múltiplos podem ser apresentados de maneira individual (cada caso) e, posteriormente, por meio do cruzamento dos casos, permitindo inferir tendências que afetem a todos (YIN, 2010). Seguindo esta lógica, primeiramente é apresentada a análise das entrevistas semiestruturadas com os especialistas, em seguida os gestores dos SIC individualmente (cada caso) e por fim, na conclusão, os resultados são confrontados entre si e, também, com a visão da bibliografia especializada.

4.3.1 Percepção dos Especialistas

Os cinco especialistas, cujos perfis estão descritos no Quadro 7 - Perfil dos especialistas do capítulo de Procedimentos Metodológicos, foram entrevistados utilizando-se o roteiro básico elaborado a partir do referencial teórico. A ideia central foi captar suas percepções quanto à transparência eletrônica e às barreiras enfrentadas pela LAI. Os resultados foram utilizados não só para identificar barreiras enfrentadas pelas organizações públicas, como também para incrementar o roteiro de entrevista aplicado aos gestores, por meio de sugestões de perguntas. Tais sugestões foram descritas no tópico "Definição dos instrumentos de coleta e avaliação de dados", dentro do capítulo de Procedimentos Metodológicos. Importante lembrar, também, que devido ao termo de consentimento constante no Apêndice D, os nomes dos especialistas foram omitidos, sendo citados como E1, E2, E3, E4 e E5 quando necessário.

Quanto a percepções gerais sobre transparência e opacidade, os especialistas são unânimes ao afirmar que a informação pública pertence aos cidadãos, pois foi produzida mediante a utilização dos tributos que foram arrecadados da própria sociedade. Nesse sentido, a transparência aparece como um instrumento conector, que permite que as informações públicas cheguem ao conhecimento da sociedade, possibilitando, assim, a cobrança de responsabilidades e a realização de controles mais efetivos.

Transparência, na administração pública, em sua essência, é a visibilidade que todos os cidadãos têm o direito de obter acerca de como, quando e de que forma os recursos públicos estão sendo utilizados em seu benefício, através da implementação das políticas públicas. (E1)

Transparência é uma janela onde o cidadão passa pela calçada e olha lá pra dentro, e lá dentro é o Estado. Um dos requisitos mais

importantes da transparência não seria só o acesso, mas também a clareza da informação. (E3)

Transparência é a divulgação de informações de interesse público para o cidadão, de uma forma fácil, sem apresentar a motivação. Não é só publicar, mas estar sempre atualizada, que possa ser reutilizada pelas pessoas em formato aberto. (E4)

O cidadão, passando a conhecer sobre as coisas do Estado, transmuta-se de simples contribuinte para um novo papel, o de controlador social, de partícipe nas escolhas e nos destinos do poder público, em benefício de toda a coletividade. A transparência é um instrumento modificador da gestão pública, não apenas por fomentar o controle social, mas por permitir à própria Administração se autoconhecer e, portanto, se tornar mais efetiva, eficiente e organizada. (E2)

Apesar da visão majoritariamente positiva sobre transparência, alguns especialistas fizeram questão de apontar limites ou pontos negativos, como o uso indevido para fins criminosos ou uso parcial da informação com intenções políticas, pois "informação é poder" (E2). Além disso, segundo E4, os órgãos não podem nem tem condições de divulgar todas as informações que eles possuem. O excesso de informações às vezes prejudica o próprio entendimento das pessoas em relação à administração pública: "Não é só ficar dando transparência às coisas, mas também pensar, será que as pessoas entendem essa informação?".

Outra unanimidade entre os especialistas foi a visão histórica sobre a transparência no serviço público brasileiro e o papel fundamental dos instrumentos legais (como a LAI) e administrativos (como as tecnologias) para sua evolução. Se antes o setor público brasileiro era predominantemente opaco, sigiloso, hoje essa cultura vem mudando, principalmente por pressões legais e sociais.

É um processo que vem sendo implementado e, como toda mudança cultural, enfrenta barreiras e desafios a serem superados. Nesse sentido, a cultura do serviço público brasileiro está em uma posição intermediária, não tão opaca como outrora, mas também não tão transparente como se idealiza. Até bem pouco tempo, qualquer cidadão, para obter informações do seu interesse ou de interesse coletivo, necessitava justificar, motivar e insistir, muitas vezes, na tentativa de convencer o poder público a lhe alcançar essas informações. E, não raro, a pretexto de sigilo, quase nada lhe era possível conhecer. Com as inovações legislativas, em especial advindas da Lei de Acesso à Informação, tais motivações não necessitam mais ser apresentadas. (E2)

Tem evoluído e é um caminho sem volta. A transparência muda comportamentos, devido à vigilância constante. Caso alguém tente esconder informação que era pública, gera grande desgaste. (E1)

Ao longo do tempo, a administração pública brasileira, por força da atuação dos órgãos de controle oficial e social, vem absorvendo essa mudança e implementando melhorias nos portais de transparência e no atendimento às demandas da sociedade. Há muito ainda a evoluir, certamente, mas é necessário reconhecer que já existem melhoramentos sensíveis nessa área. (E5)

Isto tem mudado muito exatamente em função de organizações controladoras, como a CGU, o CNJ no judiciário, o TCU. Então, hoje nós temos uma estrutura institucional que controle e, ao mesmo tempo, de conhecimento e de suporte à transparência. Isso é um diferencial que nós temos no Brasil e se tu olhar para os outros países que não estão com um nível muito bom, a exemplo do Uruguai, às vezes o que falta para esses países é a estrutura institucional que nós temos. (E3)

É um processo constante que vai demorar muito tempo. Não sei, na verdade, se a gente tem como medir isso de uma forma precisa, mas eu acho que tem sim ocorrido uma evolução, pelo menos os órgãos estão tendo uma noção melhor de que a transparência é importante e que eles são obrigados a isso. Alguns órgãos estão percebendo que é importante até mesmo para a própria gestão do órgão e para a imagem que ele tem frente à sociedade. (E4)

Os entrevistados também citaram alguns casos marcantes sobre acesso ou opacidade informacional. E1 relatou um pedido de informação, feito à Polícia Civil, sobre computadores que não tinham *backup* e operações de inteligência policial. Tal pedido foi negado, pois colocaria em risco a segurança pública. Falou, também, sobre a vez em que um órgão de controle publicou uma série de dados sobre auditorias feitas em outras organizações e isso aumentou o número de denúncias feitas pelos cidadãos à Ouvidoria. E2 citou o uso de relatórios de órgãos de controle como ferramenta de transparência:

O acesso a informações constantes em relatórios de auditoria permitiu que a sociedade cobrasse, de forma mais imediata, a adoção das medidas recomendadas aos gestores, fazendo com que o controle externo fosse fortalecido pelo controle social, tornando, assim, a gestão pública mais eficiente.

E4, por sua vez, relatou dois casos. O primeiro, de um inquérito que foi aberto contra um servidor público pelo não cumprimento da LAI: "Não houve punição e não tenho conhecimento de algum outro caso em que tenha havido punição nesse sentido." O segundo caso foi relativo às reuniões de um certo comitê que, quando passaram a ser gravadas, houve medo por parte dos integrantes: "Essas reuniões passaram a não tratar de assuntos relevantes e de tomada de decisão. As decisões começaram a ocorrer fora da reunião."

Ao comentar sobre o papel das tecnologias da informação e comunicação (TIC) no acesso à informação, os entrevistados usaram expressões como "fundamental", "essencial", "indissociável", mas também se mostraram preocupados com a questão da exclusão digital. Tanto E5 quanto E4 afirmaram que "sem TIC não há transparência". E2 revelou que 95% das denúncias e pedidos à sua organização ocorrem via internet, por isso o guichê de atendimento físico foi extinto. E1 abordou a facilidade com que os dados são capturados diretamente da contabilidade das organizações, sem intermediários.

Muitas pessoas no Brasil ainda não possuem acesso à internet, mas muita gente tem acesso e os órgãos são obrigados hoje pela legislação brasileira a utilizar a internet para divulgação de informações. Os órgãos têm que pensar em como a tecnologia pode favorecer a realização de controle social, de cruzamento e análise de dados. (E4)

Na percepção dos especialistas, a maioria dos órgãos públicos já possui um serviço de informação ao cidadão que está realmente em funcionamento, mas algumas organizações ainda têm dificuldade na implementação das diretrizes da LAI.

E5 afirmou que, muitas vezes, o servidor se comporta como dono e não como guardião da informação, típico da cultura patrimonialista. Além disso, citou a falta de recursos (humanos e financeiros) e de conhecimento (pouco treinamento e/ou desconhecimento sobre a LAI, prazos, etc.). E4 relatou que ainda existe muita preocupação com o uso da informação: "a pessoa pediu uma planilha com alguns dados, mas o que ela vai fazer com essa informação? E se ela usar isso de uma forma errada?". E1 também aborda o medo da prestação de contas e do controle social, mas vai além:

Há dificuldades de ordem financeira e operacional, especialmente no âmbito dos municípios de menor porte, uma vez que se faz necessário desenvolver sites mais dinâmicos, promovendo a transparência ativa e implementando os Serviços de Informação ao Cidadão. É preciso compreender que produzir transparência também demanda recursos, seja em equipamentos e sistemas, seja em pessoas e capacitação frente a essa nova realidade. Há muita rotatividade e, por vezes, ainda que os responsáveis pela Administração estejam abertos à transparência, alguns servidores demonstram resistência em disponibilizar as informações da entidade, seja questionando os motivos pelos quais estão sendo solicitadas (o que é vedado exigir), seja por entenderem que fornecer tais dados de forma compreensível não faz parte das atribuições funcionais. Mas o principal é a vontade política: a meta de ser

transparente não porque a lei assim o exige, mas porque faz sentido e traz benefício à própria administração e à sociedade.

Ainda quanto às dificuldades de implementação da LAI, E3 e E5 percebem que o plano Municipal não está no mesmo nível que o Estadual, que por sua vez não está no mesmo nível do Federal:

A base da pirâmide (municípios) está mais precária; a faixa intermediária (estados) está melhor, mas nunca alcançou o nível da área federal. Há muita falta de recurso técnico, há uma deficiência em termos estruturais e, por consequência, de expertise de técnicas, de inteligência para fazer isso. Por outro lado, também tem um fator que se dissemina em todos os três níveis, que é a resistência do setor público, a cultura de tentar segurar a informação. (E3)

As formas de transparência ativa e passiva também foram objeto de questionamento aos especialistas. Segundo E5, falta conhecimento, por parte dos cidadãos, sobre seus direitos à informação. E1 afirmou que "quanto maior (e melhor) a transparência ativa, menor a passiva", pois muitas pessoas fazem pedidos de informações porque os sites não as contém.

E2, ao ser indagado sobre a necessidade de identificação dos cidadãos para se fazer o pedido de informação, afirmou que tal prática é justificável para realmente identificar o cidadão, pois a transparência deve existir para ambos (cidadão e organização), possibilitando mutuamente a responsabilização por uso indevido da informação.

E4 e E3 expressaram preocupação quanto à quantidade e qualidade das informações:

Muitos órgãos hoje dizem que fornecem informações, mas será que estão sendo publicadas informações de interesse público além daquelas que são obrigatórias pela lei? Essas informações estão no formato aberto para que as pessoas possam utilizar? (E4)

É importante o acesso ser facilmente localizável, não adianta a informação estar disponível se ela estiver escondida. Essa uma forma de tu ser transparente não sendo. Aí entra o que se chama de facilidade do uso, de amigabilidade para que o portal seja intuitivo. Quando o pessoal vá procurar alguma coisa, que aquilo não tenha nomenclaturas estranhas etc. (E3)

Por meio da exploração do conteúdo das entrevistas com os especialistas, foi possível extrair uma primeira classificação, com 59 barreiras enfrentadas pelas organizações públicas para a implementação efetiva da LAI. Foi realizada, então, uma filtragem de sinônimos que reduziu a listagem para 17 barreiras. Como forma de facilitar a compreensão, os 17 componentes foram agrupados em 6 categorias,

conforme Quadro 11 - Barreiras à LAI: categorias identificadas pelos especialistas
Tal classificação foi cruzada com as entrevistas dos gestores.

Quadro 11 - Barreiras à LAI: categorias identificadas pelos especialistas

	Categorias	Componentes identificados pelos especialistas
1	Quantidade de informação	1.1 em excesso 1.2 em falta
2	Qualidade da informação	2.1 desatualizada 2.2 de difícil acesso (segmentada em diferentes plataformas, não intuitiva) 2.2 incompreensível 2.3 não reutilizável (formato inadequado, restrição de uso)
3	Cultura organizacional	3.1 disfunções burocráticas (falta de foco nos cidadãos, resistência à mudança) 3.2 patrimonialismo (apropriação de informações públicas por entes privados)
4	Pessoas (servidores)	4.1 falta de conhecimento sobre a LAI (capacitação) 4.2 medo (da prestação de contas, do controle social, do uso externo das informações)
5	Estrutura organizacional	5.1 falta de unidade específica (dedicação exclusiva) 5.2 falta de apoio hierárquico (vontade política da administração) 5.3 falhas de comunicação entre as unidades 5.4 rotatividade de pessoal e de chefias
6	Tecnologia e processos de trabalho	6.1 falta de recursos (humanos, financeiros, materiais, equipamentos, sistemas) 6.2 falta de integração tecnológica 6.3 falta de gestão documental

Fonte: dados da pesquisa (2016)

A partir do cruzamento com a literatura, as barreiras identificadas pelos especialistas no presente estudo podem ser conceituadas da seguinte forma:

- **Categoria 1: Quantidade de informação.**

- 1.1 em excesso;
- 1.2 em falta.

Trata da existência ou não das informações necessárias ao cumprimento da LAI. A informação em excesso dificulta a pesquisa, torna difícil tomar conhecimento daquilo que ocorre na esfera pública. A informação inexistente gera assimetria. "É necessário evitar excesso e/ou escassez de informação. Os documentos disponibilizados pelo Estado necessitam de melhor estruturação" (BATISTA, 2010).

- **Categoria 2: Qualidade da informação**

- 2.1 desatualizada;
- 2.2 de difícil acesso (segmentada em diferentes plataformas, não intuitiva);
- 2.2 incompreensível;

2.3 não reutilizável (formato inadequado, restrição de uso).

Comparando-se com os oito princípios básicos adotados pelo Portal Brasileiro de Dados Abertos¹⁸, percebe-se que os especialistas fizeram referência às expressões “atuais”, “acessíveis”, “formatos não proprietários” e “livres de licenças”; por outro lado, não citaram que dados devem ser completos, primários, processáveis por máquina e com acesso não discriminatório.

- **Categoria 3: Cultura organizacional**

- 3.1 patrimonialismo;

- 3.2 disfunções burocráticas.

Cultura é o conjunto de valores e crenças construídos e compartilhados historicamente que moldam as atitudes das pessoas (HOFSTEDE, 2011; SCHEIN, 2009). Essa categoria trata, portanto, do conjunto de valores históricos das organizações públicas brasileiras, das características coletivas moldadas pelos três modelos básicos de Estado: patrimonialista, burocrático e gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2002). O Patrimonialismo caracteriza-se pela apropriação de bens públicos por entes privados (BRASIL, 1995), já as disfunções burocráticas evidenciam o exagero de burocracia, suas anomalias (apego aos regulamentos, formalismo, resistência a mudanças, etc.). PAES (2011) também relaciona a questão cultural burocrática como uma barreira. Michener (2011a), ao citar o dilema político para o acesso à informação, relata o sigilo indevido, usado para ocultar informações negativas, uma típica apropriação patrimonialista.

- **Categoria 4: Pessoas (servidores)**

- 4.1 falta de conhecimento sobre a LAI;

- 4.3 medo.

Trata das barreiras individuais dos servidores (não culturais, que são coletivas). Foram identificadas, por meio das entrevistas, a falta de conhecimento sobre a LAI (devido à falta de treinamentos, de sensibilização) e o medo (de exposição, da prestação de contas, do controle social, do uso externo das informações). CGU (2011) também constatou que ainda havia receio quanto à divulgação de informações e de documentos públicos. Michener (2011a), além de

¹⁸ Disponível em <<http://dados.gov.br/dados-abertos>>

Janssen, Charalabidis e Zuiderwijk (2012a), abordam a ausência de capacitação como prejudicial para o acesso à informação.

- **Categoria 5: Estrutura organizacional**

- 5.1 falta de unidade específica;
- 5.2 falta de apoio hierárquico (vontade política da administração);
- 5.3 falhas de comunicação entre as unidades;
- 5.4 rotatividade de pessoal e de chefias.

Engloba os aspectos formais da estrutura organizacional, como divisão do trabalho, hierarquia, autoridade, responsabilidade e comunicação interna. Michener (2011a) aborda a falta de estrutura dentro do dilema administrativo para o acesso à informação. Janssen, Charalabidis e Zuiderwijk (2012a) afirmam que as estruturas dos órgãos governamentais podem impactar negativamente as iniciativas de transparência.

- **Categoria 6: Tecnologia e processos de trabalho**

- 6.1 falta de recursos (humanos, financeiros, materiais, equipamentos, sistemas);
- 6.2 falta de integração tecnológica;
- 6.3 falta de gestão documental.

Tecnologia e processos foram agrupados devido a sua forte relação dentro das organizações. A falta de recursos e investimentos (PAES, 2011), a baixa integração entre sistemas (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011) e a fraca gestão das informações governamentais (LOPES, 2007) geram impactos negativos ao acesso. Michener (2011a) e Janssen, Charalabidis e Zuiderwijk (2012a) também citam essa categoria de problemas.

A seguir, serão apresentadas as análises individuais das entrevistas com os gestores dos SIC. O objetivo inicial foi captar suas percepções quanto ao acesso à informação, à transparência eletrônica e às barreiras enfrentadas pela LAI. Em seguida, foram confrontados com perguntas específicas originadas da análise operacional das transparências ativa e passiva de suas organizações.

4.3.2 Governo do Estado do RS – Poder Executivo

O gestor do SIC é um servidor do quadro e ocupa a função desde 2012, logo após a publicação da LAI. A unidade faz parte da Casa Civil do governo, diretamente ligada ao Governador, é composta por 3 servidores com dedicação exclusiva e

centraliza as atividades da LAI no âmbito do Poder Executivo do estado do Rio Grande do Sul, articulando as informações relativas a dez secretarias, nove autarquias, dez sociedades de economia mista e vinte fundações. No estado do RS, a LAI foi regulamentada mediante o Decreto 49.111/2012.

O gestor enxerga o Estado como um ente que custodia dados que não o pertencem, assim, se o cidadão tem interesse e necessidade, o Estado deve fornecer esses dados. Logo, considera que o acesso a informações é fundamental para a melhoria da gestão e que o governo, para conseguir fazer algum avanço em políticas públicas, deve disponibilizar os dados, mesmo aqueles negativos.

Entendimento nosso, dos servidores que trabalham com a temática, é de que os dados têm que ser fornecidos. Aqui da Casa Civil a gente orienta. Acredito que essa questão da transparência tem se solidificado, tem entrado na cabeça dos gestores. Percebemos que com o cidadão controlando, muitas vezes o gestor lá na ponta toma mais cuidado.

Além disso, percebe que, às vezes, nem os órgãos conhecem suas informações, logo, o próprio estado pode utilizar esses dados solicitados pelos cidadãos. Já houve casos em que uma informação originalmente solicitada por um cidadão foi encaminhada ao gabinete governador para que se tomassem medidas políticas ou administrativas.

Um cidadão foi lá no posto de saúde público, viu que não tinha médico, e quis saber quantos médicos deveriam estar lá. A resposta volta de que deveria ter 4 médicos cumprindo uma certa carga horária diária. A partir desse dado encaminhamos isso para uma possível denúncia para verificar um suposto não cumprimento de horário daquele médico, daqueles servidores que deveriam estar lá. Sindicâncias já foram abertas a partir de pedidos feitos pela LAI.

Por ser servidor do quadro desde 2006 e ter uma certa vivência no governo, acredita que a temática do acesso à informação, apesar de prevista na Constituição Federal, só começou a ser trabalhada efetivamente com a LAI.

Percebo que lá em 2011/12 era um ponto de interrogação, agora não é mais. No meu entendimento muito se avançou. Hoje em dia as pessoas têm mais consciência. Claro que alguns órgãos ainda são mais sensíveis, tentando argumentar o sigilo, mas a gente tem pouca resistência interna. Hoje, toda vez que a gente leva uma questão sobre transparência, é bem recebido pelos gestores.

Quanto aos fatores que conduziram à mudança cultural, considera que, além da LAI, a renovação do quadro de servidores tem um grande impacto na transparência.

Muitas pessoas se aposentaram, entrou gente nova que tem essa percepção maior da transparência. O funcionário efetivo que está concursado há mais de vinte anos, é mais difícil de colocar na cabeça dele a questão da transparência do que um concursado que foi nomeado há 3 ou 5 anos.

Ao longo da entrevista, citou dois casos marcantes de transparência e opacidade. Quanto à transparência, considerou um grande avanço a publicação da relação nominal dos salários servidores: "Sei que tem uma celeuma, tem uma corrente que defende que é um dado sensível, mas o entendimento é que se é o cidadão que paga, o cidadão tem direito a saber.". Sobre opacidade, revelou que um chefe de gabinete se negou a prestar uma informação oficialmente para um cidadão, sob o argumento de que a pergunta já havia sido respondida mediante entrevista para a imprensa: "O chefe de gabinete não tinha noção da lei de acesso, tivemos que chamar e explicar que, se o cidadão solicitar informação, ele vai receber a informação."

Há um SIC físico, uma sala de atendimento no Centro Administrativo com servidores capacitados para orientar o cidadão para fazer demandas, mas, segundo o gestor, a demanda é muito pequena, a proporção de pedidos eletrônicos é muito maior.

Eu percebo que as pessoas que demandam mais a LAI são pessoas mais participativas, mais instruídas, as pessoas talvez já tenham acesso à internet. A questão presencial é importante, ela tem que existir, mas eu também percebo que não tem tanta procura. Essa classe que deveria utilizar, não está utilizando o serviço. O cidadão, de maneira geral, não sabe que tem direito ao acesso. Há 20 anos era a cultura zero, quando a lei foi implementada vieram os curiosos, agora percebo que tem aumentado a demanda, mas só uma faixa da população que utiliza. Em que pese seja divulgado, tem nicho da sociedade que não se apoderou dessa ferramenta.

O uso de meios eletrônicos é considerado fundamental. Há um projeto para que os processos físicos acabem e tudo seja eletrônico no governo estado. Segundo o gestor, todo processo relativo à LAI já é eletrônico. Se alguém pede cópia de um processo administrativo físico, é digitalizado e mandado por e-mail. Exceção quando, por exemplo, alguém pede cópia de muitos volumes de um processo. Nesses casos, o cidadão é convidado a se dirigir até o local onde se encontra o processo para obter acesso pessoalmente e, caso queira, fazer cópias.

O governo do RS adotou, na implementação da LAI, os materiais e orientações da CGU. Além disso, faz um acompanhamento dos entendimentos da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (Federal). A CGU ofereceu o

software e-SIC para gerenciar os pedidos de informação, mas optou-se por um programa próprio, desenvolvido pela PROCERGS, pela facilidade de customização e proximidade de suporte.

Quanto à transparência ativa, cada órgão de governo gerencia individualmente as publicações em suas páginas, mas a equipe do SIC verifica nos sites de cada secretaria se existem as informações elementares que são elencadas na lei. O foco é fomentar a transparência ativa, para isso há orientação que, caso o órgão perceba muita demanda pela transparência passiva sobre uma certa temática, ele transforme esse dado em uma transparência ativa no seu site, para não cair mais na passiva.

Na secretaria da educação existe um período do ano em que é muito recorrente informações sobre matrículas, então recomendamos disponibilizar isso na transparência ativa, chamar a sociedade para saber as informações, e assim vai diminuindo a questão da passiva.

A percepção geral sobre os sites é de que já existem muitos dados, mas também faltam dados. Pela situação econômica do estado, seriam mais relevantes os dados de gastos, de diárias, servidores, dizendo o que é pago, quanto se gastou nas obras, mas acredita que poderia haver fotos e gráficos para acompanhar as obras, por exemplo.

Pode não ser relevante para mim saber onde estão as escolas, mas quem tem filhos quer saber a escola mais próxima do bairro dele. O que é essencial para mim, não é para os outros, então eu acho isso muito pessoal.

Há também a questão dos dados sigilosos previstos na LAI. O acesso é limitado quando se trata de dados sensíveis, entretanto, a classificação de documentos não foi feita oficialmente, por isso, as negativas de informação foram baseadas em leis específicas, ou sigilo fiscal, ou no comprometimento da segurança, etc. Por exemplo: "quantos policiais estão lotados no 9º batalhão? No momento em que divulgar isso, vai prejudicar a segurança e a sociedade."

Quanto à transparência passiva, o processo de fornecimento de informações é organizado da seguinte forma:

1. Cidadão entra no site, faz o cadastro no sistema e pede a informação;
2. O pedido entra diretamente na Casa Civil, que faz a leitura/interpretação e encaminhada para os gestores locais. Cada órgão do Governo possui no mínimo dois gestores locais, que são servidores que colaboram no

fornecimento de informações. Eles têm responsabilidade na função e o estatuto prevê penalizações.

3. Caso não seja respondido até o 15º dia, o sistema começa a disparar alertas para o e-mail funcional dos gestores locais.
4. A resposta do órgão é encaminhada diretamente para o cidadão, mas a Casa Civil também recebe uma cópia da resposta para analisar a qualidade e, se necessário, fazer apontamentos aos órgãos.

Não há interferência do SIC na resposta do órgão, não temos como gerenciar caso ele negue a informação, mas, dependendo do caso, a gente dialoga que a informação está sujeita ao reexame do cidadão e que o recurso vai para comissão mista. Aqui tem uma equipe que só trabalha com isso, mas lá na outra ponta é um servidor que acumula funções, que faz outras coisas e muitas vezes não tem embasamento jurídico, por isso o governo tem esse cuidado de verificar resposta, se está bem enquadrada no artigo, esse trabalho é feito por aqui na Casa Civil.

Nem sempre os pedidos dos cidadãos são considerados claros, por exemplo: "a pessoa solicita a listagem do concurso, mas não fala qual concurso". Nesses casos, no mesmo dia que é feita a leitura, já é respondido alegando a falta de especificação do pedido.

Em 2012 o estado começou a fazer capacitações, sensibilizar os servidores, mas não tem controle do número total de pessoas capacitadas. Em outubro de 2015, o pessoal da Casa Civil que trabalha com a LAI fez três dias de curso com a CGU, em Porto Alegre. Nos demais órgãos do governo, a própria equipe do SIC dá a capacitação. No início da gestão 2015 foi feito um grupo de e-mail com os gestores locais para o qual foram encaminhados o decreto estadual, a LAI e uma apostila com orientações. São mais de 200 servidores do Estado que trabalham com essa temática nos diferentes órgãos. Cada secretaria tem no mínimo dois, algumas, devido às peculiaridades, têm mais de dez.

A gente se coloca à disposição e deixa claro para os gestores que eles não estão sozinhos nessa busca de informação, casos tenham alguma dúvida, entrem em contato.

Houve aumento do volume de trabalho em função da LAI, tanto que foi criado um setor específico, mas o gestor acredita que a transparência é uma questão de não envolve grandes recursos.

Quando não tem dinheiro para pagar servidor, é possível avançar em algumas áreas de transparência, porque é uma questão de cultura, não precisa de milhões, precisa de conscientização.

No que se refere às dificuldades de implementação da LAI, o gestor citou dois fatores principais: a cultura e a rotatividade. Os servidores antigos não tinham essa cultura de que os dados poderiam pertencer e serem fornecidos à sociedade e, num primeiro momento, foi difícil sensibilizar os servidores que trabalham com os dados: "libera isso, não abarca sigilo, não tem problema." A cultura existente era de que o dado pertencia à unidade: "o que a pessoa está querendo com isso? O que que ele tem a ver? O que ele quer saber sobre isso?"

Além disso, a mudança de Gestão, de 4 em 4 anos, exige a sensibilização dos novos gestores que entram. Quando houve a mudança da gestão, em janeiro de 2015, foi direcionado um ofício para cada secretário ou presidente de órgão, verificando se ratificariam os nomes que trabalhavam com a LAI ou indicariam novos gestores. Na maioria das secretarias, permaneceram as pessoas que trabalhavam com a temática, porque eram concursadas, do quadro.

Algumas pessoas que trabalhavam com isso não se encontram mais aqui. Quanto mais pessoas do quadro estiverem envolvidas com essa temática, melhor para se ter um histórico, uma evolução da temática.

Por fim, o gestor foi questionado sobre os resultados das análises operacionais das transparências ativa e passiva. A transparência passiva foi plenamente cumprida, entretanto, restaram os seguintes critérios de transparência ativa a serem comentados:

7) Dados para acompanhamento de programas, ações e obras.	Não
11) Data da informação (atualização).	Parcial
14) Rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 meses.	Não
15) Rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura.	Não

Não há dados sobre programas, ações e obras, nós verificamos isso. Com a troca de governo em 2015, no primeiro momento a gente se preocupou em capacitar as pessoas, os novos gestores. A gente tem avançado, mas antes queremos avançar na questão da classificação das informações. Vamos precisar de servidores engajados e capacitados em cada órgão para classificar as informações.

A análise de conteúdo da entrevista permitiu uma comparação entre as barreiras à LAI identificadas pelo gestor na organização a aquelas citadas pelos especialistas. Todos os componentes citados pelo gestor já faziam parte da classificação inicial. O

Quadro 12 - Barreiras à LAI: categorias identificadas pelo Poder Executivo mostra essa relação.

Quadro 12 - Barreiras à LAI: categorias identificadas pelo Poder Executivo

	Categorias	Componentes identificados pelos especialistas	Componentes identificados pelo gestor
1	Quantidade de informação	1.1 em excesso 1.2 em falta	1.1 e 1.2 – "Já existem muitos dados, mas também faltam dados." "A equipe do SIC verifica nos sites de cada secretaria se existem as informações elementares que são elencadas na lei."
2	Qualidade da informação	2.1 desatualizada 2.2 de difícil acesso 2.2 incompreensível 2.3 não reutilizável	Não identificado
3	Cultura organizacional	3.1 disfunções burocráticas 3.2 patrimonialismo	3.1 - "O servidor antigo não tinha essa cultura de que esses dados poderiam pertencer e serem fornecidos à sociedade."
4	Pessoas (servidores)	4.1 falta de conhecimento sobre a LAI 4.2 medo	4.1 - " <i>Num primeiro momento foi difícil sensibilizar os servidores que trabalham com os dados: libera isso, não abarca sigilo.</i> " 4.2 – "algumas pessoas pensam: o dado é da minha secretaria, o que a pessoa está querendo com isso? O que que ele tem a ver?"
5	Estrutura organizacional	5.1 falta de unidade específica 5.2 falta de apoio hierárquico 5.3 falhas de comunicação entre as unidades 5.4 rotatividade de pessoal e de chefias	5.4 – " <i>De 4 em 4 anos, a gente tem que sensibilizar os novos gestores que entram.</i> " "Algumas pessoas que trabalhavam com isso não se encontram mais aqui."
6	Tecnologia e processos de trabalho	6.1 falta de recursos 6.2 falta de integração tecnológica 6.3 falta de gestão documental	Não identificado

Fonte: dados da pesquisa (2016)

Quanto às categorias não identificadas, ou identificadas parcialmente, significa que o gestor, ao longo da entrevista, não demonstrou que tais componentes foram ou são um problema na implementação da LAI na organização. Alguns foram citados como importantes, mas o gestor os considera superados na instituição. Por exemplo:

- Qualidade da informação: "o governo tem esse cuidado de verificar resposta, se está bem enquadrada no artigo, esse trabalho é feito por aqui na Casa Civil."
- Tecnologia e processos de trabalho: "todo processo relativo à LAI já é eletrônico" e "para gerenciar os pedidos de informação, optou-se por um programa próprio, desenvolvido pela PROCERGS, pela facilidade de customização e proximidade de suporte."
- Estrutura organizacional: "A unidade faz parte da Casa Civil do governo, diretamente ligada ao Governador, e é composta por 3 servidores com dedicação exclusiva." e "Cada órgão do Governo possui no mínimo dois gestores locais, que são servidores que colaboram no fornecimento de informações."

4.3.3 Assembleia Legislativa

O gestor do SIC é um servidor do quadro e ocupa a função há seis meses. O SIC não é uma área organizacional, apenas uma função designada pela Mesa Diretora (cúpula administrativa da AL-RS) ao gestor, o qual atua sozinho e não se dedica exclusivamente às atividades relativas à LAI.

O gestor considera a transparência uma ferramenta muito boa para o controle social, no sentido de observar a aplicação dos recursos públicos e dificultar o processo de corrupção. Crê que é uma realidade, um caminho sem volta, pois os órgãos estão proporcionando cada vez mais informações aos cidadãos e isto é uma forma de fiscalização até mais contundente que os órgãos de controle. Por isso, deve-se disponibilizar as informações ao cidadão, tudo o que é produzido no serviço público e que não fira de alguma forma a individualidade do servidor.

No momento em que houve a publicação da remuneração dos Servidores, gerou muito constrangimento perante o círculo de amizade, familiares. Disponibilizar a informação de cada servidor, quase que o espelho do contracheque, na minha opinião, é um exagero. Nós vivemos num país que tem um problema sério de segurança pública, então, de certo modo você pode ir ali no portal buscar o servidor que possui a remuneração maior.

A lei também permite que o administrador determine o sigilo sobre uma determinada informação, fato que já ocorreu na AL-RS. O gestor percebe que a cultura do serviço público brasileiro está mais voltada para o segredo, a opacidade, entretanto, acredita está melhorando, que existe uma quebra de paradigma. Essa

mudança de paradigma, no início aconteceu por imposição legal, mas com o advento das redes sociais e com a expansão da informática a sociedade tem cobrado isso.

Os servidores mais antigos tinham essa visão da informação como uma reserva de mercado, ou mesmo muitas vezes a informação dentro do setor público era uma caixa preta, e agora nós temos observado que está melhorando e a opacidade está diminuindo, que vai clareando ao longo do tempo.

Como caso marcante citou um problema na carga da informação da folha de pagamento no site, que levou um servidor a ter o dado de sua remuneração triplicado erroneamente. O erro foi percebido externamente, por controle social, e foi necessário tirar a informação do ar para que se pudesse trabalhar e corrigir. Esse tipo de situação mostra que o compartilhamento de informações multiplica os poderes de gestão, se pode enxergar como uma oportunidade no sentido de melhorar a gestão.

Estamos vivenciando isso aqui na Assembleia através de ferramentas de *Business Intelligence* e da implementação da governança. Tendo esses dados em formato aberto, que é uma imposição legal, e a partir desses dados nós podemos produzir informações gerenciais de modo que o superintendente e os membros na mesa possam usar essas informações que são disponibilizadas também ao cidadão para tomar decisões e para acompanhar a gestão.

O programa transparência AL-RS é de 2005, anterior à lei de acesso. Com a publicação da LAI, houve a regulamentação interna por meio de uma resolução da Mesa Diretora (Resolução 1.114, de maio de 2012).

O gestor acompanha o ranking do MPF e do TCE-RS e se interessa pela implementação do rol de itens que eles avaliam. A AL-RS tem convênio com a CGU e utiliza o e-SIC dentro do Portal da Transparência. Nesse sentido, acredita que a tecnologia é de vital importância, pela facilidade gerada para que o cidadão, dentro da sua casa, independente horário, acesse o site e demande informações.

Existe um SIC físico, mas o gestor nunca recebeu pedidos pelo formulário impresso, o foco realmente é eletrônico. A solicitação muitas vezes é uma base de dados, uma tabela, que dificultaria muito por meio impresso.

A tecnologia é de acesso limitado, mas, ao mesmo tempo, o cidadão que buscava informação, que teria interesse em consumir este tipo de informação, é aquele que já tem o acesso à tecnologia. O cidadão que não tem acesso à tecnologia, muito provavelmente não tem interesse por esse tipo de informação.

Inicialmente se usava tabelas para controlar os pedidos, mas com a implantação do e-SIC se teve um ganho tanto no controle como acompanhamento dos prazos. Pelo cadastro da pessoa que está solicitando, o cidadão pode deixar feedback sobre o atendimento que ele teve.

A implantação do sistema foi de vital importância pra gente poder atender as exigências legais.

No âmbito administrativo, a AL-RS deixou de gerar processos físicos em 2016 e adotou-se um sistema de processos eletrônicos. Processos antigos que teriam uma tramitação mais longa, muitas vezes são digitalizados para facilitar a tramitação. O processo legislativo, todavia, ainda tramita em papel.

A escolha das informações que vão para o site é anterior à lei de acesso a informação. Em 2005, por meio de um programa de transparência, foi estabelecido o que seria disponibilizado: dados do processo legislativo, informação de execução orçamentária resumidas e outras coisas. A atualização da informação do portal se dá de forma descentralizada, são as áreas afins que fazem essa atualização mensalmente ou semanalmente. Conforme o gestor, está sendo tratado com o departamento de Tecnologia de Informação da Assembleia no sentido de incrementar os arquivos disponíveis em formato aberto.

A carga das informações na web se dá muitas vezes por meio manual e uma rotina mensal, quando na verdade a intenção é que a gente tenha os arquivos para que a população possa chegar e baixar e fazer as suas análises necessárias para acompanhar os dados, seja da execução orçamentária, seja outros dados pertinentes ao poder público.

Há também acompanhamento da reincidência de pedidos e esses dados são colocados no portal. O gestor acredita que há espaço para que se publiquem mais coisas, principalmente em formato aberto.

O cidadão tem que buscar numa página web e depois buscar na outra página, então para ele poderia ser consolidado, isso facilitaria.

O processo de fornecimento de informações (transparência passiva) ocorre da seguinte forma:

- 1) Cidadão se cadastra no e-SIC e encaminha o pedido.
- 2) A demanda pelo sistema é direcionada por e-mail para o gestor.
- 3) O gestor abre um processo eletrônico no sistema interno para tramitação de processos administrativos. Esse processo de pedido informações públicas começa a tramitar e são requisitadas informações aos setores pertinentes.

4) O gestor produz uma minuta e submete ao superintendente-geral, o qual leva para Mesa Diretora para homologação. A Mesa se reúne semanalmente, então isso toma tempo do processo.

5) Após a homologação, ela retorna ao gestor para que a informação seja encaminhada ao cidadão.

Por ocasião da regulamentação da LAI do âmbito da Assembleia, em 2012, foi utilizada a estrutura existente (não houve destinação de recursos específicos) e houve treinamento, mas não sabe quantos servidores participaram. Na sua experiência como gestor do programa, no entanto, percebe que a LAI está difundida, pois não há nenhum tipo de problema quando informações são solicitadas às demais áreas. O gestor é designado pelos membros da Mesa Diretora, por uma portaria, ele atua com respaldo perante a alta cúpula, então não há nenhum tipo de problema na coleta dos dados.

Quanto às barreiras, acredita que servidores que estejam há mais tempo no serviço público, que já vivenciaram uma outra realidade, tenham dificuldade em entender este mecanismo de disponibilizar informações a qualquer cidadão.

É uma espécie de conservadorismo que faz com que as pessoas tenham dificuldade de viver com esta nova realidade. Acredito que isso deve ser comum até nos outros órgãos públicos, com pessoas que tem toda uma vivência e acabam tendo esse sentimento, essa resistência a partir momento do que aparece uma imposição legal diferente. A gente percebe que os servidores que ingressaram mais recentemente já vêm com outra visão, já tem uma facilidade maior de assimilação.

Não há servidores com dedicação exclusiva atuando na parte de transparência. O gestor acredita que não compromete o atendimento, as respostas, os prazos, mas que gerencialmente essa função caberia dentro da ouvidoria, que já é dotada de estrutura. A ouvidoria possui espaço físico para receber o cidadão ou até mesmo as demandas que não acontecem pela internet.

Poderia melhorar disponibilização dos dados tendo uma pessoa pensando transparência com dedicação. Se estivesse dentro da ouvidoria a gente teria uma maior efetividade, de pensar melhor o Portal da Transparência e até mesmo disponibilizar mais informações ao cidadão.

Por fim, o gestor foi questionado sobre os resultados das análises operacionais das transparências ativa e passiva. Na transparência passiva, houve excesso de exigências para que o cidadão realizasse o pedido: é obrigatório encaminhar cópia do documento de identificação.

No questionário do MPF, eles colocam como exemplo de situações que dificultam o acesso. Vi isso e vou levar na reunião com o Superintendente. Isso surgiu na nossa normativa da Assembleia em que necessariamente o cidadão que vem buscar informação ele precisa postar no pedido o seu documento de identidade. Quem foi o relator na época do regulamento talvez tenha pensado em dificultar que um cidadão peça informações em nome de outro. Não que elimina a possibilidade, mais dificulta.

Os seguintes critérios de transparência ativa não foram cumpridos:

7) Dados para acompanhamento de programas, ações e obras.	Não
8) Perguntas e Respostas mais frequentes.	Parcial (na aba Legislativo)
9) Ferramenta de pesquisa de conteúdo.	Não
10) Possibilita gravação de relatórios em formatos eletrônicos.	Parcial.
16) Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.	Parcial. Não revela se foi deferido.

O portal da transparência da Assembleia é anterior à lei de acesso à informação, quando introduziu a LAI foi feito um trabalho de avaliar o atendimento aos quesitos, mas talvez o fato de nós não termos alguém pensando na transparência no dia-a-dia tenha possibilitado essa situação de não atendermos. Nós estamos trabalhando junto com a área de TI nesse sentido de criar um programa e ampliar esse leque de informações disponíveis em formato aberto.

Fazendo um estudo sobre a LAI identificamos esse programa do Ministério Público Federal com alguns quesitos para a classificação da transparência dos órgãos. Temos programado para pegar esse questionário do MPF e discutir com o superintendente-geral para buscar atender cada um desses quesitos de modo a qualificar nosso portal.

A análise de conteúdo da entrevista com o gestor do SIC na Assembleia Legislativa identificou as barreiras à LAI descritas no Quadro 13 - Barreiras à LAI: categorias identificadas pelo Poder Legislativo. Todos os componentes citados pelo gestor já faziam parte da classificação inicial.

Quanto à categoria não identificada (Tecnologia e processos de trabalho), o gestor, ao longo da entrevista, não demonstrou que tais componentes foram ou são um problema na implementação da LAI na organização. Alguns componentes foram citados como importantes, mas o gestor considera essas barreiras superadas na instituição. Por exemplo: "Inicialmente se usava tabelas para controlar os pedidos, mas com a implantação do e-SIC se teve um ganho tanto no controle como acompanhamento dos prazos." e "A implantação do sistema foi de vital importância pra gente poder atender as exigências legais."

Quadro 13 - Barreiras à LAI: categorias identificadas pelo Poder Legislativo

	Categorias	Componentes identificados pelos especialistas	Componentes identificados pelo gestor
1	Quantidade de informação	1.1 em excesso 1.2 em falta	1.2 - "A escolha das informações que vão para o site é anterior à lei de acesso a informação"
2	Qualidade da informação	2.1 desatualizada 2.2 de difícil acesso 2.2 incompreensível 2.3 não reutilizável	2.1 – "a carga das informações na web se dá muitas vezes por meio manual e uma rotina mensal." 2.2 – "o cidadão tem que buscar numa página web e depois buscar na outra página, então para ele poderia ser consolidado." 2.3 – "alguns dados já estão disponíveis, mas talvez se estivessem em formato aberto seria mais fácil para o cidadão trabalhar."
3	Cultura organizacional	3.1 disfunções burocráticas 3.2 patrimonialismo	3.1 – " É uma espécie de conservadorismo que faz com que as pessoas tenham dificuldade de viver com esta nova realidade." 3.2 – "muitas vezes a informação dentro do setor público era uma caixa preta."
4	Pessoas (servidores)	4.1 falta de conhecimento sobre a LAI 4.2 medo	4.2 – "alguns possuem mais tempo no serviço público e tinham essa visão da informação como uma reserva de mercado."
5	Estrutura organizacional	5.1 falta de unidade específica 5.2 falta de apoio hierárquico 5.3 falhas de comunicação entre as unidades 5.4 rotatividade de pessoal e de chefias	5.1 – " Não há servidores com dedicação exclusiva atuando a parte de transparência."
6	Tecnologia e processos de trabalho	6.1 falta de recursos 6.2 falta de integração tecnológica 6.3 falta de gestão documental	Não identificado.

Fonte: dados da pesquisa (2016)

4.3.4 Tribunal de Justiça

O gestor do SIC é um desembargador que possui experiência com a LAI desde 2012, quando participou da comissão que a implementou no TJ-RS. Não se dedica exclusivamente às atividades relativas à LAI, mas a área do SIC possui 2 servidores com dedicação exclusiva.

O gestor considera que transparência é uma palavra que ficou desgastada, perdeu um pouco do significado forte que sempre teve em função de uso leviano e às vezes até um pouco inverso por parte das pessoas.

É mais ou menos como a ditadura militar que a primeira coisa que faz é inaugurar uma Praça da Liberdade. Nós todos somos funcionários do Estado do Rio Grande do Sul, não somos funcionários do governador, não somos funcionários do presidente do TJ, nós trabalhamos para o povo, e com o povo é necessário que se tenha uma clareza nas relações de trabalho em todos os sentidos, no sentido do que se recebe, no sentido daquilo que se gasta, e no sentido daquele produto que se entrega.

Acredita que a interpretação da transparência deve ser sempre em prol da sociedade, na dúvida deve ser divulgado, mas que existem algumas limitações. Exemplo: "quantos carros blindados o tribunal comprou nos últimos cinco anos? Quais são os carros? Em que lugares as armas estão guardadas?" Nesses casos, segundo o gestor, "dizer não e explicar o porquê é ser transparente."

Quanto à cultura, relatou que os poderes de uma maneira geral sempre tiveram uma visão um pouco feudal e até certo ponto imperial do estado brasileiro, não como uma república de coisa pública, mas sim como uma área dentro da qual após você ter ingressado os limites são muito pequenos e as coisas se confundem muito.

É uma herança patrimonialista do estado brasileiro que gerou uma quantidade enorme de distorções.

Entretanto, acredita que a partir de um certo momento no processo de valorização da cidadania, com ações afirmativas, com legislação determinando abertura de certa gama de dados e de informações, se criou uma situação de dificuldade àqueles que resistiam à transparência. O conceito de transparência, de nitidez da coisa pública se afirmou como um conceito indiscutível, por isso a sociedade está muito mais próxima da transparência do que da opacidade e o mérito, entre outras coisas, é de leis como a LAI.

É obra em andamento, é irreversível, a cultura vai mudar porque a execução disso mudou, não adianta se opor a um caminho virtuoso.

Citou, como caso marcante sobre a transparência, a decisão do Supremo Tribunal Federal mandando publicar os salários e mandando publicar os seus próprios salários, porque foi uma decisão que a Suprema Corte estendeu a todos e aplicou inicialmente a si mesma, logo não há contradição entre o discurso e comportamento. Houve grande resistência em alguns estados, e no RS também,

quanto à divulgação de vantagens, que aparecesse o nome das pessoas, mas foi implementado. Se o STF tivesse negado a publicação, talvez outros artigos da LAI pudessem se tornar menos efetivos.

Por mais difícil que seja conviver com isso, ocultar informação nunca vai ser a resposta.

A transparência disciplina o exercício do poder: "Autoridades brasileiras é muito mimada, gosta muito de conforto e a lei acaba dificultando, é um freio importante.". Ao mesmo tempo, a disponibilidade de dados tem capacidade de desconstruir as teorias conspiratórias que existem no imaginário das pessoas sobre salários, desvios, benefícios, etc. No momento em que se universaliza o acesso e permite que a informação seja decodificada e efetivamente compreendida pelas pessoas, isso gera uma zona de conforto ao gestor honesto. Por outro lado, que está administrando de uma maneira inidônea vai ter que correr riscos cada vez maiores.

A implementação da LAI no TJ-RS teve como fonte de consulta os manuais da CGU, mas o lançamento do sistema de acesso ocorreu, propositadamente, sem um formato muito definido, para ver qual era a real demanda. A repercussão foi pequena, não existe uma grande demanda por informações.

Tecnologia é considerada fundamental:

Transparência sem tecnologia não seria nada, a tecnologia é revolucionária, não existe nada mais revolucionário do que internet. Sem a tecnologia seria muito mais fácil a resistência à transparência, porque precisaria de mais funcionários, precisaria fazer fichário em três vias, precisaria carimbo, assinatura de outro. Todo burocrata, todo formalista é um sujeito cioso do próprio poder e na maior parte das vezes uma pessoa bem-intencionada, mas a verdade é que nada funciona. Agora basta colocar no site. Quantos carros têm o Tribunal? É fácil, só olhar no site.

Quase todos processos judiciais são em papel, mas têm as informações principais em meio eletrônico. Os processos acabam sendo de alguma forma híbridos: o conteúdo continua em papel, mas as informações mais importantes transitam já em meio eletrônico para controle.

Quando da publicação da LAI, o tribunal implantou imediatamente, sem grandes resistências "porque o nosso sistema é um presidencialismo ferrenho. No momento em que o presidente manda fazer algo, ele capilariza para todo mundo." Foi feito um grupo de trabalho formado por três desembargadores, juízes assessores da presidência, diretor-geral e quatro funcionários mais antigos.

Nós estudamos a lei, tivemos várias reuniões e fomos debatendo. Criamos uma área no site, fizemos um período de testes, fomos ouvindo a massa crítica interna, uma coisa extremamente importante, e fomos aperfeiçoando junto com o departamento de informática para que se alimentasse o sistema.

O sistema ficou conexo com a área de recursos humanos, a diretoria de magistrados, o departamento de compras e licitações. Tudo que entra nessas áreas já entra no site ao mesmo tempo, online.

Agora devemos conquistar a confiança do público externo de que aquilo que está lá no site é verdade.

Não houve treinamento relativo à LAI, somente o grupo de trabalho, porque não são as pessoas que fornecem as informações, é a informática, de maneira centralizada. Na implantação, houve um acompanhamento mais próximo da informática com as áreas mais críticas de operação para que fosse corretamente alimentado o sistema, sem nenhum lapso. Também não demandou recursos implementar a LAI, aproveitou-se a base que tinha, não foi contratado ninguém.

Na percepção do gestor, o site tem acesso muito amplo, com diversas informações que não estão na lei, mas são uma prestação de serviço ao cidadão. Há cuidado para não deixar o site muito pesado, porque às vezes a inimiga da informação é a dificuldade em processar essa informação se ela é excessiva.

O processo de fornecimento de informações é simples:

- 1) Cidadão preenche um formulário e encaminha o pedido.
- 2) A demanda pelo sistema é direcionada para o SIC.
- 3) O SIC faz as consultas e encaminha a informação ao cidadão.

Quanto aos pedidos de informação, existem desde alguns absolutamente exatos até coisas como "meu ex-marido tem uma filha com a ex-companheira e paga mais pensão para ela do que para mim. O que vocês acham?"

Por fim, o gestor foi questionado sobre os resultados das análises operacionais das transparências ativa e passiva. A transparência passiva foi plenamente cumprida, entretanto, restaram os seguintes critérios de transparência ativa a serem comentados:

8) Perguntas e Respostas mais frequentes.	Parcial (somente Compras)
11) Data da informação (atualização).	Parcial.
14) Rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 meses.	Não
15) Rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura.	Não
16) Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos	Parcial (não revela pedidos)

de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.	indeferidos).
---	---------------

Realmente não há perguntas e respostas de setores gerais, somente licitações. Quanto à data de atualização, todos os processos contêm o campo com a última movimentação, e também há os relatórios periódicos. Não há documentos que tenham recebido classificação, porque a lei é clara quanto às hipóteses de sigilo. Por exemplo: quais carros são blindados, qual é o carro do presidente, etc. Os relatórios não contêm os pedidos indeferidos porque, ao que me parece, nunca houve pedido negado, o que houve é reencaminhado para a área pertinente (Ouvidoria, Corregedoria), ou então, por exemplo, a pessoa tem um processo que corre em segredo de Justiça. Mas nós não consideramos isso uma informação negada, pois essa é a informação que nós podemos dar.

A análise de conteúdo da entrevista identificou as barreiras à LAI descritas no Quadro 14 - Barreiras à LAI: categorias identificadas pelo Poder Judiciário. Todos componentes citados constavam da classificação inicial.

Quadro 14 - Barreiras à LAI: categorias identificadas pelo Poder Judiciário

	Categorias	Componentes identificados pelos especialistas	Componentes identificados pelo gestor
1	Quantidade de informação	1.1 em excesso 1.2 em falta	1.1 – "A inimiga da informação é a dificuldade em processar essa informação se ela é excessiva."
2	Qualidade da informação	2.1 desatualizada 2.2 de difícil acesso 2.2 incompreensível 2.3 não reutilizável	Não identificado
3	Cultura organizacional	3.1 disfunções burocráticas 3.2 patrimonialismo	3.1 – "Todo burocrata é um sujeito cioso do próprio poder e na maior parte das vezes uma pessoa bem-intencionada, mas nada funciona." 3.2 – "Os poderes sempre tiveram uma visão um pouco feudal do estado brasileiro. É uma herança patrimonialista que gerou uma quantidade enorme de distorções."
4	Pessoas (servidores)	4.1 falta de conhecimento sobre a LAI 4.2 medo	4.2 – "Houve resistência em alguns estados, e no RS também, quanto à divulgação de vantagens com o nome da pessoa."
5	Estrutura organizacional	5.1 falta de unidade específica 5.2 falta de apoio hierárquico 5.3 falhas de comunicação entre as unidades 5.4 rotatividade de pessoal e de chefias	Não identificado
6	Tecnologia e processos de trabalho	6.1 falta de recursos 6.2 falta de integração tecnológica 6.3 falta de gestão	Não identificado

		documental	
--	--	------------	--

Fonte: dados da pesquisa (2016)

Quanto às categorias não identificadas, ou identificadas parcialmente, algumas foram citadas como importantes, mas o gestor as considera barreiras superadas na instituição. Por exemplo:

- Qualidade da informação – 2.1 desatualizada: "Tudo que entra nessas áreas já entra no site ao mesmo tempo, online."
- Pessoas (servidores) – 4.1 falta de conhecimento sobre a LAI: "Nós estudamos a lei, tivemos várias reuniões e fomos debatendo."
- Estrutura organizacional – 5.1 falta de unidade específica: "A área do SIC possui 2 servidores com dedicação exclusiva."; e 5.2 falta de apoio hierárquico: "o tribunal implantou imediatamente, sem grandes resistências porque o nosso sistema é um presidencialismo ferrenho. No momento em que o presidente manda fazer algo, ele capilariza para todo mundo."
- Tecnologia e processos de trabalho – 6.1 falta de recursos: "Transparência sem tecnologia não seria nada"; e 6.2 falta de integração tecnológica: "O sistema ficou conexo com a área de recursos humanos, a diretoria de magistrados, o departamento de compras e licitações."

4.3.5 Triangulação dos Dados

Buscando uma análise das principais barreiras identificadas, é necessário um cruzamento entre os principais pontos das entrevistas com a literatura, de modo a buscar convergências, divergências e conceitos.

Os três gestores acabaram citando as seis categorias, fato que corrobora a classificação apresentada. O Quadro 15 - Barreiras à LAI: cruzamento de categorias retrata as barreiras que, na percepção dos gestores, ainda existem. Em outras palavras, o fato de uma categoria estar em branco no Quadro 15 - Barreiras à LAI: cruzamento de categorias não significa que ela não seja importante para o gestor; significa apenas que ela já foi superada na organização, que não é uma barreira à LAI atualmente.

Quanto a percepções gerais sobre transparência e opacidade, os especialistas e gestores são unânimes ao afirmar que a informação pública pertence aos cidadãos, e, além disso, não é um fim em si mesma, mas um meio para se alcançar outros objetivos, como accountability e democracia. Tal visão é corroborada por diversos autores, que afirmam que a transparência é um habilitador para boas práticas na gestão pública (ANGÉLICO, 2012; ARTIGO 19, 2016; FILGUEIRAS, 2011; FOX, 2007; GRUMAN, 2012; HARRISON *et al.*, 2012; HARRISON; SIGIT, 2014; HEINEN, 2014; LOURENÇO, 2015; MENDEL, 2009; MICHENER, 2011a; SHEDLER, 2004).

Quadro 15 - Barreiras à LAI: cruzamento de categorias

Categorias		Componentes identificados pelos especialistas	Componentes identificados pelos gestores dos SIC		
			Executivo	Legislativo	Judiciário
1	Quantidade de informação	1.1 em excesso 1.2 em falta	1.1 e 1.2	1.2	1.1
2	Qualidade da informação	2.1 desatualizada 2.2 de difícil acesso 2.2 incompreensível 2.3 não reutilizável		2.1, 2.2 e 2.3	
3	Cultura organizacional	3.1 disfunções burocráticas 3.2 patrimonialismo	3.1	3.1 e 3.2	3.1 e 3.2
4	Pessoas (servidores)	4.1 falta de conhecimento sobre a LAI 4.2 medo	4.1 4.2	4.2	4.2
5	Estrutura organizacional	5.1 falta de unidade específica 5.2 falta de apoio hierárquico 5.3 falhas de comunicação entre as unidades 5.4 rotatividade de pessoal e de chefias	5.4	5.1	
6	Tecnologia e processos de trabalho	6.1 falta de recursos (humanos, financeiros, materiais, equipamentos, sistemas) 6.2 falta de integração tecnológica 6.3 falta de gestão documental			

Fonte: dados da pesquisa (2016)

Quanto às práticas, os três gestores afirmaram que o compartilhamento de informações multiplica a capacidade de gestão. Citaram casos de informações, originalmente solicitadas por cidadãos, que acabaram sendo usadas internamente para a melhoria de processos e a correção de falhas administrativas. Os pedidos de informação (transparência passiva) também são utilizados para alimentar os sítios

com dados relevantes (transparência ativa) e há preocupação com a qualidade das informações fornecidas. Essa percepção positiva é abordada por Coelho *et al.* (2015) e se contrapõe à visão pessimista, que afirma que a transparência pode reduzir a eficiência administrativa devido à reduzida capacidade operacional do governo, que resultaria no aumento do consumo de recursos que já são escassos.

A liberdade de acesso também possui limites, sejam limites físicos (não há como publicar absolutamente tudo), sejam limites impostos pela segurança social e respeito à liberdade individual. A LAI prevê tais exceções ao direito de acesso e essa visão foi unânime entre os entrevistados: tudo deve ser publicado, exceto dados sensíveis à segurança e à individualidade.

Outra unanimidade entre especialistas, gestores e literatura é a visão histórica sobre opacidade e transparência no serviço público brasileiro. Historicamente, a cultura até então predominante no setor público brasileiro era a da opacidade, do sigilo, da baixa ou ausência de prestação de contas sobre as ações governamentais. Com o advento de alguns dispositivos legais (como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei da Transparência e, mais recentemente, da Lei de Acesso à Informação) e a emergência de tecnologias, essa cultura vem mudando, no sentido de prestigiar e fomentar, a partir da ciência sobre os resultados públicos, uma maior participação da sociedade na definição das políticas públicas, um maior controle social e o fortalecimento da democracia (ARTIGO 19, 2015; BERNARDES; SANTOS, P. M.; ROVER, 2015; CANELA; NASCIMENTO, 2009; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2014; HEINEN, 2014; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014).

Os entrevistados percebem essa mudança cultural pela diminuição da resistência interna em suas organizações, por isso, consideram que hoje a sociedade brasileira é mais transparente do que opaca, à exceção do gestor da AL-RS, que acredita que o serviço público ainda é majoritariamente opaco, apesar de estar evoluindo. A resistência ainda existente se dá em casos específicos, como no exemplo que foi citado coincidentemente pelos três gestores do SIC: a publicação nominal dos vencimentos dos servidores públicos na internet. Mesmo neste caso, a resistência cessou no momento em que houve decisão do Supremo Tribunal Federal em favor da publicação.

Afirmam, todos os entrevistados, que o avanço da transparência só foi possível pela evolução tecnológica, que o papel das TIC é fundamental para o

processamento e disponibilização de informações (BERTOT; JAEGER; GRIMES, 2010; HARRISON; SIGIT, 2014). As três organizações analisadas possuem seus processos internos em meio eletrônico. Conforme a percepção dos gestores, os próprios pedidos de informação realizados pelos cidadãos são majoritariamente feitos em meio digital, e o fato de ter processos internos digitais e bem estruturados é um facilitador para a obtenção de informações. Os SIC físicos quase nunca recebem demandas. Considerando que o Brasil tem aproximadamente 67 milhões de pessoas que nunca usaram a internet e que há uma grande disparidade entre as classes quanto ao acesso à internet (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2015), isso significa que há uma grande parcela da população à margem da informação estatal. Essa diversidade também se revela na qualidade dos pedidos de informação: alguns são bem claros, outros são incompreensíveis e/ou utilizam canais errados. Michener (2011a) chama este fator de "dilema dos solicitantes", que se refere aos equívocos nos pedidos de informação (solicitações ambíguas, pouco claras, muito amplas).

Em termos de modelos adotados para a implementação da LAI, os três gestores citaram a CGU como referência. O TJ-RS utilizou os materiais como fonte de pesquisa, o Governo do Estado utilizou materiais e treinamentos, enquanto a AL-RS fez um convênio para adotar o sistema eletrônico de pedidos de informação da CGU (e-SIC). Os três também afirmaram que a aplicação da LAI não gerou grandes custos, não foram necessários grandes investimentos. De forma geral, adotou-se a própria estrutura, tecnologia e pessoal que já existia, mesmo nas duas organizações que criaram áreas específicas para a LAI (TJ-RS e Governo do Estado).

5 CONCLUSÕES

Este capítulo se propõe a retomar os principais resultados da pesquisa para analisá-los em conjunto, com vistas a responder à pergunta de pesquisa.

A expressão “transparência” remete a algo límpido, visível, algo sobre o qual não pairam dúvidas e, em sua essência, está conectada ao conceito de acesso público a informações. A organização *Transparency International* define que transparência é uma “característica de governos, empresas, organizações e indivíduos de serem abertos na divulgação clara de informações, regras, planos, processos e ações”

O acesso à informação está previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, da ONU, e em diversos outros tratados internacionais (CANELA; NASCIMENTO, 2009; HEINEN, 2014; MENDEL, 2009; MICHENER, 2011), pois por meio da divulgação das ações governamentais, de forma clara e acessível, é que se efetiva a cidadania e se fortalece a democracia (MATIAS-PEREIRA, 2012). A opacidade gera assimetria informacional e é um meio estratégico para a produção de hegemonia e de exclusão social, enquanto a noção de acesso a informações é um projeto democratizante e inclusivo (JARDIM, 1999).

Inúmeras nações têm dado atenção à transparência governamental, prova disso é a proliferação de leis sobre acesso a informações em todo o mundo nos últimos anos (MICHENER, 2011a). O Brasil, com sua história pautada por ditaduras e pela cultura da opacidade (MATIAS-PEREIRA, 2002), foi tardio a promulgar uma lei nesse sentido. A Lei n. 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação - LAI (BRASIL, 2011), é baseada em modelos internacionais e tem como premissa a noção de que acesso a informações é a regra geral, e o sigilo a exceção. A LAI busca a cultura da transparência e a promoção de um governo aberto por meio de procedimentos de transparência ativa (divulgar proativamente informações de interesse geral, independente de solicitação, principalmente em seus sítios eletrônicos na internet) e passiva (disponibilizar informações quando provocado, a partir de pedidos específicos dos cidadãos).

Estudos prévios têm mostrado que diversas organizações não cumprem as diretrizes da LAI (por exemplo, ARTIGO 19, 2015; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016; RAUPP; PINHO, 2016), entretanto, o foco operacional nas

transparências ativa e passiva deixa uma lacuna na exploração qualitativa das possíveis dificuldades enfrentadas pelas organizações públicas na implementação das diretrizes da LAI. Este trabalho teve como objetivo geral analisar as principais barreiras enfrentadas pelas organizações públicas para a implementação das diretrizes da LAI. Entende-se por barreira qualquer dificuldade ou empecilho que impeça a LAI de ser implementada e de alcançar seus objetivos dentro das organizações públicas, em termos de transparência ativa e passiva.

Foram definidos três objetivos específicos: 1) Analisar o cumprimento dos critérios de transparência eletrônica ativa estabelecidos pela LAI; 2) Analisar o cumprimento dos critérios de transparência eletrônica passiva estabelecidos pela LAI - pedido de informação; 3) Identificar as principais barreiras enfrentadas pelas organizações públicas para a implementação das diretrizes da LAI, conforme a percepção de especialistas e de gestores dos Serviços de Informação ao Cidadão. Para cumpri-los, foi realizado um estudo qualitativo, do tipo exploratório, utilizando o método de estudo de caso aplicado na cúpula dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do estado do Rio Grande do Sul (Governo do Estado, Assembleia Legislativa e Tribunal de Justiça). O levantamento de dados ocorreu por meio da análise das transparências ativa e passiva das instituições, além de entrevistas com os três gestores dos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC) e cinco especialistas em acesso à informação.

O cumprimento do primeiro objetivo específico se deu pela formulação e aplicação de um *checklist*, contendo as principais determinações legais, nos sítios eletrônicos das organizações (Apêndice B). Convergindo com pesquisas prévias realizadas em outras organizações públicas (por exemplo, ARTIGO 19, 2015; BERNARDES; SANTOS, P. M.; ROVER, 2015; CGU, 2015; RAUPP; PINHO, 2013; RESENDE; NASSIF, 2015; TCE-RS, 2015) nenhuma das três instituições cumpriu plenamente os critérios de transparência ativa. O Governo do Estado é a instituição que mais atende plenamente a critérios (12 ao todo), seguido pelo Tribunal de Justiça, com 11, e a Assembleia Legislativa com 10. Os critérios não atendidos (dispostos no Quadro 8 do capítulo de Análise e Discussão de Resultados) foram utilizados posteriormente, na fase de entrevistas, para confrontar os gestores do SIC com os resultados específicos de suas organizações.

O segundo objetivo específico foi cumprido com a análise de três pedidos de informação que foram enviados a cada uma das organizações. Foram avaliados

cinco critérios: possibilidade de encaminhamento de pedidos pela internet, exigências para a identificação do solicitante, prazo de resposta, qualidade da resposta e possibilidade de recorrer em caso de negativa de acesso. Divergindo de estudos anteriores (como (ARTIGO 19, 2013, 2014, 2015, 2016; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016; RAUPP; PINHO, 2016)), todas as perguntas foram respondidas dentro do prazo e com qualidade satisfatória. Da mesma forma, os sites das três instituições permitiram o encaminhamento de pedidos de informação por meio eletrônico. O único critério de transparência passiva não atendido veio da AL-RS, que obriga o cidadão a enviar uma cópia digitalizada do seu documento de identificação para realizar o pedido. Tal prática é considerada excessiva pelo MPF e pela CGU, pois dificulta sobremaneira qualquer solicitação. O gestor do SIC, ao ser questionado sobre isso posteriormente, reconheceu o problema e afirmou que a AL-RS está se adaptando ao modelo do MPF, logo, essa exigência deve cessar.

O terceiro objetivo específico foi realizado por meio de entrevistas semiestruturadas divididas em duas fases: 1) Cinco especialistas, selecionados a partir de conhecimento e experiência na LAI; 2) Gestores dos SIC das três instituições.

O roteiro de entrevista com os especialistas foi desenvolvido por meio de revisão da literatura, contendo tópicos básicos sobre transparência e opacidade governamental, uso de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e implementação da LAI. O formato semiestruturado deixou o entrevistado livre para usar expressões e aprofundar naquilo que achasse mais relevante. Por meio da análise do conteúdo categorial das entrevistas com os especialistas (BARDIN, 2009), foi possível extrair uma primeira classificação, com 59 barreiras enfrentadas pelas organizações públicas na implementação efetiva da LAI. Após o refinamento, chegou-se a um total de 17 componentes, os quais foram agrupados em seis categorias de barreiras (Quadro 11 - Barreiras à LAI: categorias identificadas pelos especialistas): Quantidade de informação, Qualidade da informação, Cultura organizacional, Tecnologia e processos de trabalho, Pessoas (servidores) e Estrutura organizacional. Tal classificação foi utilizada no cruzamento com as entrevistas dos gestores, em busca de novas classes ou componentes.

A fase 2 de entrevistas, realizada com os gestores dos SIC das três instituições, buscou captar suas percepções quanto ao acesso à informação, à

transparência eletrônica e às barreiras enfrentadas pela LAI nas suas próprias organizações. O roteiro de entrevista foi acrescido de perguntas sugeridas pelos especialistas e, também, de perguntas específicas originadas da análise operacional das transparências ativa e passiva das organizações. Chegou-se à conclusão, por meio da análise de conteúdo, que não houve a inclusão de novos componentes ou classes de barreiras, dessa forma, as barreiras identificadas pelos gestores estão contidas naquelas previamente identificadas pelos especialistas.

Embora esta pesquisa tenha rigor metodológico, é necessário apontar suas limitações, sendo a primeira delas o fato de as barreiras e categorias identificadas não se propõem a ser únicas ou definitivas. Enquanto a natureza qualitativo-exploratória da pesquisa propõe ser este um primeiro passo para aprofundar o tema, o uso da análise de conteúdo nas entrevistas abre margem para múltiplas interpretações e categorizações. A própria natureza qualitativo-exploratória, por meio do estudo dos três casos, torna os resultados dependentes do contexto em que ocorreram, dificultando a generalização. Além disso, os resultados são baseados na visão e experiência dos indivíduos entrevistados, estando sujeitos a vieses. Por fim, a escassez de estudos semelhantes prejudica a comparação.

Justamente por trata-se de um tema novo no contexto nacional, sugere-se a ampliação de estudos qualitativos nessa temática, buscando-se: aplicar os métodos desta pesquisa em contextos distintos, em esferas de poder distintas; ampliar as entrevistas de modo a registrar a percepção de distintos *stakeholders*, como cidadãos, agentes políticos, gestores de outras áreas da organização e funcionários do SIC; analisar a fundo as boas práticas realizadas pelas organizações que são referência na implementação da LAI; analisar criticamente e testar as categorias utilizando-se estudos de natureza quantitativa; abordar o acesso à informação em conjunto com construtos que revelem as características culturais e tecnológicas do contexto, permitindo a comparação entre as diversas realidades locais; verificar o uso da LAI como instrumento de melhoria da gestão; identificar os fatores que efetivamente têm gerado a mudança cultural (pressão social, órgãos de controle, pressão política, hierarquia, etc.); aprofundar a avaliação da qualidade da informação prestada, de modo a verificar os dados são fidedignos ou trata-se de uma pseudotransparência (pode-se realizar parcerias com órgãos, áreas ou pesquisadores com *know-how* de auditoria, tecnologia da informação e ciências contábeis); e adotar a ótica de distintas teorias, de distintos campos (como

Administração da Informação, Economia, Comunicação, Ciências Políticas, etc.) para aprofundar a compreensão da temática no contexto brasileiro.

Esta pesquisa buscou contribuir no campo prático para a melhor compreensão das barreiras que impactam a aplicação efetiva da Lei de Acesso à Informação nas organizações públicas. A identificação e análise qualitativa das barreiras permite a elaboração de estratégias para superá-las, tendo em vista a importância do acesso à informação para a consolidação democrática brasileira.

Apesar de não estar no escopo inicial desta pesquisa, durante a coleta de dados foi possível identificar algumas boas práticas relacionadas à implementação da LAI merecendo destaque a Central de Informação do Governo do Estado, que congrega informações relevantes em um único *site* <http://www.centraldeinformacao.rs.gov.br>; o sistema de dados abertos Governo do Estado em um formato organizado, intuitivo, com informações em diferentes formatos; a designação de gestores locais da LAI em cada órgão do Governo do Estado, de modo a facilitar a comunicação e agilizar as respostas aos cidadãos; a comissão de implantação da LAI no Tribunal de Justiça, a qual estudou a fundo a legislação, abriu espaço para debates e gerou comprometimento da alta administração e dos servidores.

A contribuição teórica da pesquisa abarcou tanto os resultados quanto os métodos utilizados. Quanto à metodologia, buscou-se adotar uma abordagem complexa na análise qualitativa, por meio da triangulação de métodos, ferramentas e fontes de dados: abordagem descritiva e exploratória; análise da literatura, consultas aos sítios eletrônicos, pedidos de informação e entrevistas; planejamento e análise contínuos – o resultado de uma fase era utilizado na elaboração da fase seguinte. Esse método permitiu cercar os casos estudados de forma mais abrangente, uma vez que as informações coletadas nos sítios e nos pedidos foram utilizadas para compor as entrevistas com os especialistas; e as opiniões dos especialistas foram utilizadas para indagar os gestores.

Os resultados desta pesquisa contribuem teoricamente ao realizar um levantamento exaustivo das publicações acadêmicas sobre a LAI até junho de 2016; ao analisar conjuntamente as transparências ativa e passiva e acrescentar a visão de especialistas e gestores sobre a implementação da LAI; ao iniciar a busca por explicações quanto à não implementação da LAI, por meio da categorização das barreiras enfrentadas; ao demonstrar que a cultura da opacidade ainda persiste,

entretanto, há um sentimento de evolução nas organizações públicas; por fim, permitiu uma compreensão mais ampla sobre o acesso à informação por meio do cruzamento entre literatura, práticas organizacionais, percepção dos especialistas e experiência dos gestores.

BIBLIOGRAFIA

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2012.

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the american institute of planners**, jul. 1969. v. 35, n. 4, p. 216–224.

ARTIGO 19. **O direito do público a estar informado: princípios sobre a legislação de liberdade de informação**. Londres: Artigo 19, 1999.

_____. **Balanco de 1 ano da lei de acesso à informação pública: acesso à informação e os órgãos de justiça brasileiros**. São Paulo: Artigo 19, 2013.

_____. **Monitoramento da lei de acesso à informação pública em 2013**. São Paulo: Artigo 19, 2014.

_____. **Monitoramento da lei de acesso à informação pública em 2014**. São Paulo: Artigo 19, 2015.

_____. **Caminhos da transparência a lei de acesso à informação e os tribunais de justiça**. São Paulo: [s.n.], 2016.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2009.

BARROS, A. T. De. O projeto de transparência do senado federal: entre a accountability e a propaganda política. **Sociologias**, ago. 2015. v. 17, n. 39, p. 338–368.

BATISTA, C. L. **Informação pública: entre o acesso e a apropriação**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. 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**, 2015. v. 49, n. 3, p. 761–792.

BERTOT, J. C.; JAEGER, P. T.; GRIMES, J. M. Using icts to create a culture of transparency: e-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. **Government information quarterly**, 2010. v. 27, n. 3, p. 264–271.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Constituição da república federativa do brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais n. 1/1992 a 68/2011. Brasília: **Diário oficial da união**, 1988.

_____. Plano diretor da reforma do aparelho do estado. 1995. p. 68.

_____. Lei nº 101, de 4 de maio de 2000. estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: **Diário oficial da união**, 2000.

_____. Decreto federal nº 5.482, de 30 de junho de 2005. dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da rede mundial de computadores - internet. Brasília:

Diário oficial da união, 2005.

_____. Lei complementar 131, de 27 de maio de 2009. acrescenta dispositivos à lei complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determina. Brasília: **Diário oficial da união**, 2009.

_____. Lei nº 12.527, 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; altera a lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a lei no. Brasília: **Diário oficial da união**, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do estado de 1995. **Revista de administração pública**, 2002. v. 34, n. 4, p. 7–26.

CANELA, G.; NASCIMENTO, S. **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília: Artigo 19, 2009.

CARLI, D. T. De; FACHIN, G. R. B. Lei de acesso à informação nos municípios do extremo oeste de santa catarina. **Em questão**, 2016. v. 22, n. 1, p. 8.

CARTER CENTER. **Declaração de atlanta e plano de ação para o avanço do direito de acesso à informação**.

CAVALCANTI, J. M. M.; DAMASCENO, L. M. Da S.; SOUZA NETO, M. V. De. Observância da lei de acesso à informação pelas autarquias federais do brasil. **Perspectivas em ciência da informação**, dez. 2013. v. 18, n. 4, p. 112–126.

COELHO, T. R. *et al.* Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta? Belo Horizonte: **Xxxix encontro da enanpad**, 2015. p. 21.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Tic domicílios 2014 - pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros**. São paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Diagnóstico sobre valores , conhecimento e cultura de acesso à informação pública no poder executivo federal brasileiro**.

_____. **Manual da lei de acesso à informação para estados e municípios**.

_____. **2º relatório anual da implementação da lei de acesso à informação (lai)**.

_____. **Guia de aplicação do avaliador - escala brasil transparente**. [S.l.]: [s.n.], 2015.

CORDEIRO, H. C. D. **Direito à informação: um estudo informétrico na base rvbi (1988-2010)**. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2012.

COSTA, T.; PACHECO, R. Lei de acesso á informacáo: análise dos portais eletrônicos das universidades públicas federais da região sul do brasil. **Revista de ciencias de la informacón**, 2014. v. VIII, n. 11, p. 50–73.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3ª ed. Porto Alegre: [s.n.], 2010.

CUNHA, M. A. V. C. Da; MIRANDA, P. R. De M. O uso de tic pelos governos:

uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. **Organizações & sociedade**, 2013. v. 20, n. 66, p. 543–566.

EIRÃO, T. G.; SILVA, T. E. DA; CAVALCANTE, R. Da S. Relacionando la legislación sobre acceso a la información de los países del mercosur. **Biblios: revista electrónica de bibliotecología, archivología y museología, issn-e 1562-4730, nº. 56, 2014**, 2014. n. 56, p. 7.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª conferência nacional sobre transparência pública. **Revista contabilidade e controladoria**, 8 maio. 2014. v. 6, n. 1.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua nova: revista de cultura e política**, 2011. v. 84, n. 84, p. 65–94.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

FOX, J. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in practice**, 2007. v. 17, n. 4–5, p. 663–671.

GAMA, J. R. *et al.* Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. **Transinformação**, abr. 2016. v. 28, n. 1, p. 47–58.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. V. 264.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. G.; WELCH, E. W. Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments. **Public administration review**, 2012. v. 72, n. 4, p. 562–572.

GRUMAN, M. Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo. **Revista debates**, 2012. v. 6, n. 3, p. 97.

HARRISON, T. M. *et al.* Open government and e-government: democratic challenges from a public value perspective. **Information polity**, 2012. v. 17, n. 2, p. 83–97.

_____; SIGIT, D. Transparency , participation , and accountability practices in open government : a comparative study. **Government information quarterly**, out. 2014. v. 31, n. 4, p. 513–525.

HEINEN, J. **Comentários à lei de acesso à informação: lei nº 12.527/2011**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

HOCH, P. A.; RIGUI, L. M.; SILVA, R. L. Da. Desafios à concretização da transparência ativa na internet, à luz da lei de acesso à informação pública: análise dos portais dos tribunais regionais federais. **Revista direitos emergentes na sociedade global**, 2013. v. 1, n. 2, p. 257–286.

HOFSTEDE, G. Dimensionalizing cultures: the hofstede model in context. **Online readings in psychology and culture**, 2011. v. 2, n. 1, p. 1–26.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Relatório anual 2014**.

JAEGER, P. T.; BERTOT, J. C. Transparency and technological change: ensuring equal and sustained public access to government information. **Government**

information quarterly, out. 2010. v. 27, n. 4, p. 371–376.

JANSSEN, M.; CHARALABIDIS, Y.; ZUIDERWIJK, A. Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. **Information systems management**, 2012a. v. 29, n. 4.

_____; _____. Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. **Information systems management**, set. 2012b. v. 29, n. 4, p. 258–268.

JARDIM, J. M. **Transparência e opacidade do estado no brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1999.

LOPES, C. A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos—literatura, evidências empíricas eo caso brasileiro. **Caderno de finanças públicas, Brasília**, 2007. n. 8, p. 5–40.

LOURENÇO, R. P. An analysis of open government portals: a perspective of transparency for accountability. **Government information quarterly**, 2015. v.32, n.3.

MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. **Internet e participação política no brasil**. [S.l.]: [s.n.], 2011.

MARQUES, M. T. Direito à informação - direito fundamental: base para democracia. **Revista do instituto de pesquisas e estudos**, 2000. v. 20, n. 2, p. 192.

MARTINS, D. Produção científica sobre a lei de acesso à informação: um olhar a partir do google acadêmico. **Ponto de acesso**, 2014. v. 8, n. 3, p. 24–43.

MATIAS-PEREIRA, J. Reforma do estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no brasil. Lisboa: [s.n.], 2002.

_____. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEDEIROS, S. A.; MAGALHÃES, R.; PEREIRA, J. R. Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Informação & informação**, 1 dez. 2014. v. 19, n. 1, p. 55.

MENDEL, T. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. Brasília: 2009. p. 172 p.

MENDES, R. B. **Impacto da lei de acesso à informação: os casos da agência nacional do petróleo , gás natural e biocombustíveis e das agências reguladoras federais**. [S.l.]: Fundação Getúlio Vargas, 2014.

MENDONÇA, J. J. W. De. Lei de acesso à informação: fixação a priori da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e a manutenção do conteúdo do âmbito de proteção dos direitos fundamentais. **Nucleus**, 30 out. 2013. v. 10, n. 2, p. 85–94.

MERLO, F.; KONRAD, G. V. R. Documento, história e memória: a importância da preservação do patrimônio documental para o acesso à informação. **Informação & informação**, 22 mar. 2015. v. 20, n. 1, p. 26.

MICHENER, R. G. **Liberdade de informação: uma síntese dos dilemas de conformidade e suas possíveis soluções**. **Estudos em liberdade de informação**.

São Paulo: Artigo 19, 2011a.

_____. Foi laws around the world. **Journal of democracy**, 2011b. v. 22, n. 2, p. 145–159.

_____; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information polity**, 2013. v. 18, n. 3, p. 233–242.

_____; MONCAU, L. F. M.; VELASCO, R. B. **Estado brasileiro e transparência: avaliando a aplicação da lei de acesso à informação**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2014.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Desafios da transparência no sistema de justiça brasileiro**. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ranking nacional da transparência**. Brasília: [s.n.], 2016.

MODESTO, L. R.; FERNEDA, E. [UNESP]; SANTANA, R. C. G. Representação e persistência para acesso a recursos informacionais digitais gerados dinamicamente em sítios oficiais do governo federal. **Currículo lattes**, 2014. p. 01–24.

MONCAU, L. F. M. *et al.* **Avaliação de transparência do ministério público**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2015.

MONTEIRO, A. **Aferição do grau de cumprimento às obrigações de transparência ativa constantes da lei de acesso à informação por universidades federais do brasil**. [S.I.]: Fundação Getúlio Vargas, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **E-government survey: e-government for the future we want**.

PAES, E. B. A construção da lei de acesso à informação pública no brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do serviço público**, 2011. v. 62, n. 62, p. 407–423.

PIRES, E. A. De N.; MATOS, C. G. A gestão pública da informação na contemporaneidade: uma reflexão. **Revista acb**, 2014. v. 19, n. 2, p. 235–244.

POZZEBON, M.; WINKLER, I. Dados abertos e mobilização cidadã. **Gvexecutivo**, 2011. v. 10, p. 4.

PRADO, O. **Governo eletrônico, reforma do estado e transparência: o programa de governo eletrônico do brasil**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

RAMINELLI, F. P.; OLIVEIRA, R. S. DE. O direito ao acesso à informação na construção da democracia participativa: uma análise da página do conselho nacional de justiça no facebook. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**, 17 dez. 2014. v. 35, n. 69, p. 159.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. De. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. **Revista de administração**, 19 dez. 2013. v. 48, n. 4, p. 770–782.

_____; _____. Prestação de contas no legislativo local antes e após a lei de acesso à informação. **Contexto**, 2015. v. 15, n. 29.

_____; _____. Review of passive transparency in brazilian city councils.

Revista de administração, 2016. v. 51, n. 3, p. 288–298.

_____; ZUCCOLOTTO, R. Investigando as publicações sobre transparência eletrônica em revistas nacionais. **Estudos do cepe**, 24 set. 2015. v. 0, n. 41, p. 46.

RESENDE, W. D. C.; NASSIF, M. E. Aplicação da lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros. **Revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação**, 2015. v. 20, n. 42, p. 1.

RODRIGUES, D. Da C. **Lei de acesso a informação: o caso da universidade de Brasília - unb**. [S.l.]: Universidade de Brasília, 2012.

ROSA, M. M. Da *et al.* A lei de acesso à informação como instrumento de controle social: diagnóstico dos municípios do sul do Brasil à luz do artigo 8º da lei 12527/2011. **Navus - revista de gestão e tecnologia**, 2016. v. 6, n. 1, p. 72–87.

SAYOGO, D. S.; PARDO, T. Exploring the motive for data publication in open data initiative: linking intention to action. Hawaii: [s.n.], 2012. p. 10.

SCHEIN, E. H. **The corporate culture survival guide**. [S.l.]: [s.n.], 2009.

SHEDLER, A. Qué es la rendición de cuentas? **Cuadernos de transparencia 3**. México: Instituto Federal de Acceso a la Información, 2004.

SILVA, J. A. Da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, R. L. Da; HOCH, P. A.; RIGHI, L. M. Transparência pública e a atuação normativa do cnj. **Revista direito gv**, 2013. v. 9, n. 2, p. 489–514.

SILVA, T. E.; GOMES, T. E.; CAVALCANTE, R. Da S. Acesso à informação: notas de pesquisa. **Informação & informação**, 29 ago. 2013. v. 18, n. 2, p. 01–19.

TCE-RS. **Os portais dos municípios gaúchos (poder executivo): análise em face da lei federal nº 12.527/2011**. [S.l.]: [s.n.], 2012.

_____. **Prêmio boas práticas de transparência na internet**. Porto Alegre: [s.n.], 2015.

TONELLO, I. M. S.; NUNES, R. M. Da S.; PANARO, A. P. Prontuário do paciente: a questão do sigilo e a lei de acesso à informação. **Informação & informação**, 30 ago. 2013. v. 18, n. 2, p. 193–210.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Levantamento das informações disponibilizadas na rede mundial de computadores pelos legislativos e executivos municipais do RS**. Porto Alegre: [s.n.], 2012.

VENTURA, K. S. *et al.* A produção de artigos científicos sobre a lei de acesso à informação nº 12.527/2011: um estudo na plataforma lattes. Recife: **4º encontro brasileiro de bibliometria e cientometria**, 2014. p. 1–7.

VENTURA, M. Lei de acesso à informação, privacidade e a pesquisa em saúde. **Cadernos de saúde pública**, abr. 2013. v. 29, n. 4, p. 636–638.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZUIDERWIJK, A. *et al.* Socio-technical impediments of open data. **Electronic journal of e-government**, 2012. v. 10, n. 2, p. 156–172.

APÊNDICE A – ESTUDOS PRÉVIOS SOBRE A LAI

Referência	Artigo	Abordagem
(GRUMAN, 2012)	Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo.	Analisou alguns pontos da LAI, relacionando-os a conceitos como democracia, transparência, controle social e gestão compartilhada.
(VENTURA, 2013)	Lei de acesso à informação, privacidade e a pesquisa em saúde	Analisou a LAI com foco na restrição de acesso a informações pessoais.
(SILVA; GOMES; CAVALCANTE, 2013)	Acesso à Informação: notas de pesquisa	Discorreu sobre o acesso à informação pública após a sanção da LAI sob a luz de teorias sobre política de informação.
(TONELLO; NUNES; PANARO, 2013)	Prontuário do paciente: a questão do sigilo e a lei de acesso à informação	Abordou a confidencialidade do sigilo das informações no prontuário do paciente.
(MENDONÇA, 2013)	Lei de Acesso à Informação: fixação a priori da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.	Argumentou juridicamente acerca da identificação nominal dos servidores públicos quando da publicação de seus salários.
(CAVALCANTI; DAMASCENO; SOUZA NETO, 2013)	Observância da lei de acesso à informação pelas autarquias federais do Brasil.	Analisou a conformidade dos sítios eletrônicos (transparência ativa) de 30 autarquias federais em relação à Lei de Acesso a Informação.
(SILVA; HOCH; RIGHI, 2013)	Transparência pública e a atuação normativa do CNJ.	Analisou, por meio das resoluções do CNJ, a atuação do órgão na promoção da transparência (ativa e passiva) no poder judiciário.
(RAMINELLI; OLIVEIRA, 2014)	O Direito ao Acesso à Informação na Construção da Democracia Participativa: uma análise da página do CNJ no Facebook.	Avaliou o atendimento de critérios da LAI na página do CNJ do Facebook.
(FIGUEIREDO; SANTOS, 2014)	Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública	Abordou parcialmente a LAI ao identificar as propostas elaboradas durante a 1ª Consocial que contribuíram para o exercício do controle social.
(MODESTO; FERNEDA; SANTANA, 2014)	Representação e persistência de recursos informacionais digitais gerados dinamicamente em sítios oficiais do governo federal	Apresentou um sistema que propõe formas recuperar informações digitais disponibilizadas pelo Governo Federal em seus sítios oficiais.
(MEDEIROS; MAGALHÃES; PEREIRA, 2014)	Lei de Acesso à Informação: em busca da transparência e do combate à corrupção.	Discorreu teoricamente sobre a contribuição da LAI no combate à corrupção.
(PIRES; MATOS, 2014)	A gestão pública da informação na contemporaneidade: uma reflexão	Refletiu sobre a evolução do acesso a informações no Brasil.
(MERLO; KONRAD, 2015)	Documento, história e memória: a importância da preservação do patrimônio documental para o acesso à informação	Relacionou a LAI com a preservação do patrimônio documental.
(BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015)	Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação	Avaliou os critérios de transparência ativa da LAI.
(EIRÃO; SILVA; CAVALCANTE, 2014)	Relacionando la legislación sobre acceso a la Información de los países del MERCOSUR	Verificou a existência de semelhanças entre as Leis de acesso dos países do bloco.
(BARROS, A. T. De, 2015)	O projeto de transparência do Senado Federal: entre a	Analisou o projeto de transparência do Senado Federal, incluindo o site e

	accountability e a propaganda política.	alguns aspectos da LAI.
(ROSA <i>et al.</i> , 2016)	A Lei de Acesso à Informação como instrumento de controle social: diagnóstico dos municípios do sul do Brasil à luz do artigo 8º da lei 12527/2011.	Identificou os municípios da região sul do Brasil divulgam, em seus sítios eletrônicos, as informações exigidas no artigo 8º da LAI.
(GAMA <i>et al.</i> , 2016)	Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras.	Verificou a demanda por informações contábeis em 59 universidades públicas federais após a edição da LAI.
(CARLI; FACHIN, 2016)	Lei de Acesso à Informação nos municípios do extremo oeste de Santa Catarina	Investigou de que forma a LAI é disponibilizada em 13 prefeituras catarinenses.
(RAUPP; PINHO, 2016)	Prestação de contas no legislativo local antes e após a Lei de Acesso à Informação.	Analisou 75 portais legislativos de municípios de Santa Catarina, concluindo que permaneceram pouco transparentes após a LAI.

APÊNDICE B - INSTRUMENTO DE ANÁLISE OPERACIONAL DA LAI

1) Nome da organização:

2) Análise operacional da Transparência Eletrônica Ativa

Endereços eletrônicos consultados:
Data de análise do sítio eletrônico:
Imagem da página principal do sítio eletrônico.

Crítérios da Lei de Acesso à Informação Assinalar “Sim”, para critérios atendidos; “Não”, para critérios não atendidos; e “Parcial”, para critérios compostos por mais de um parâmetro, sem que todos sejam atendidos.	Atendimento ao critério
1) Informações sobre as competências organizacionais.	
2) Informações sobre a estrutura organizacional.	
3) Endereço, telefone e horário de atendimento.	
4) Informações relativas a repasses e transferências de recursos.	
5) Informações sobre as despesas.	
6) Informações sobre licitações e contratos.	
7) Dados para acompanhamento de programas, ações e obras.	
8) Perguntas e Respostas mais frequentes.	
9) Ferramenta de pesquisa de conteúdo.	
10) Possibilita gravação de relatórios em formatos eletrônicos.	
11) Data da informação (atualização).	
12) Indicação de local e instruções que permitem comunicação eletrônica ou por telefone com a organização detentora do sítio.	
13) Acessibilidade a pessoas com deficiência.	
14) Rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 meses.	
15) Rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura.	
16) Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.	

3) Análise operacional da Transparência Eletrônica Passiva

1) Foi possível encaminhar os pedidos de acesso por meio dos sítios oficiais na internet? (sim ou não)	
2) Dados de identificação do solicitante (relacionar os dados requeridos pela organização para disponibilizar acesso).	
2.1) Houve excesso de exigências por parte da organização? (sim ou não) Obs: pode ser exigido apenas a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.	

Análise das dos pedidos de informação:

Pergunta 1) Com base na Lei de Acesso à Informação, solicito saber qual o valor total gasto com viagens oficiais (diárias e passagens) pelo [AUTORIDADE MÁXIMA DO ÓRGÃO], no primeiro semestre de 2015 (de 1º de janeiro a 30 de junho).

Pergunta 2) Com base na Lei de Acesso à Informação (12.527/11), solicito saber qual o número total de pedidos de informação feitos ao [NOME DO ÓRGÃO] no ano de 2014. Solicito ainda o número de pedidos deferidos e indeferidos pelo [NOME DO ÓRGÃO] no mesmo período e quais as justificativas para cada indeferimento. Caso haja pedidos que não estão contemplados entre “deferidos” e “indeferidos”, solicito saber quais são e a justificativa para cada um.

Pergunta 3) Com base na Lei de Acesso à Informação (12.527/11), solicito uma listagem contendo todos os contratos celebrados com dispensa de licitação, bem como os valores de cada contrato e a justificativa para a dispensa.

Crítérios	Pergunta 1	Pergunta 2	Pergunta 3
1) Data do pedido de informação (formato dd-mm-aaaa)			
2) Houve pedido de prorrogação do prazo (mais 10 dias)? (Sim ou Não) - Obs.: em caso de resposta positiva, informar se houve justificativa.			
3) Data da resposta			
4) Tipo de resposta - Utilizar a legenda abaixo: a. Acesso integral: resposta satisfatória - a informação fornecida responde ao que foi perguntado e é completa; b. Acesso parcial: resposta incompleta - os documentos fornecidos apresentam problemas ou a resposta não contempla por completo o que foi perguntado. c. Não possui a informação: o órgão alega que não			

possui a informação. d. Acesso negado: nega expressamente o acesso à informação, alegando sigilo ou outro motivo. e. Sem resposta: não respondeu ao pedido de informação.			
5) Recurso: houve necessidade de recurso? (sim ou não) - Se "Sim", informar a data do recurso.			
6.1) Foi respeitado ao prazo para resposta do recurso (cinco dias)?			
6.2) Foi a autoridade superior que respondeu ao recurso?			

4) Observações pertinentes (opcional):

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Data:

Nome da organização:

Nome do entrevistado:

Área de formação:

Cargo: Servidor do quadro ou comissionado:

Tempo neste cargo/função ligada à LAI:

Experiência na área (transparência):

I. Procedimentos Prévios.

- 1) Apresentar o formulário de consentimento por e-mail.
- 2) Indagar sobre a concordância com o teor do formulário e solicitar resposta.

II. Entrevista Especialistas

- 1) **Percepções gerais sobre transparência e opacidade governamental:**
 - a. O que entende por transparência? Considera a transparência um elemento importante na gestão pública?
 - b. Considera que há aspectos negativos na transparência? Há limites para a transparência no serviço público? Ou tudo deveria ser público?
 - c. Considera que a cultura do serviço público brasileiro está mais voltada para a transparência ou para o segredo?
 - d. Lembra de algum caso marcante sobre a transparência ou opacidade?
- 2) **Uso de tecnologias da informação e comunicação na transparência eletrônica (papel das TIC, uso em prol da transparência):**
 - a. Qual o papel das TIC na transparência e no acesso à informação? TIC amplia (disseminação) ou restringe o acesso/ gera exclusão digital?
- 3) **Lei de acesso à informação (implementação, mudanças e barreiras):**
 - a. Na sua percepção, quais as principais dificuldades enfrentadas pelas organizações na implementação das diretrizes da LAI?
 - b. Acredita que a LAI gerou mudanças positivas efetivas, ou tem havido tentativas de burlar a LAI?
- 4) **Transparência ativa:**

- a. Que informações você considera que deveriam ser divulgadas e não o são? E quais não deveriam e são?

5) Transparência passiva:

- a. Os pedidos de informação e as respostas costumam ser claros? Os cidadãos utilizam os canais de acesso adequadamente?

6) Se pudesse fazer perguntas sobre a implementação e o cumprimento (ou não) da LAI aos gestores públicos, quais faria?

III. Entrevista Organizações – Gestores SIC

1) Percepções gerais sobre transparência e opacidade governamental:

- a. O que entende por transparência? Considera a transparência um elemento importante na gestão pública?
- b. Considera que há aspectos negativos na transparência? Há limites para a transparência no serviço público? Ou tudo deveria ser público?
- c. Considera que a cultura do serviço público brasileiro está mais voltada para a transparência ou para o segredo?
- d. Lembra de algum caso marcante sobre a transparência ou opacidade?
- e. Na sua opinião, compartilhar informações públicas significa diminuir ou multiplicar os poderes de gestão?

2) Percepções e conhecimentos sobre direito a informações:

- a. Conhece algum marco legal ou organização, nacional ou internacional, que trate de transparência e direito à informação (declaração de direitos humanos, LRF, *Transparency International*, Artigo 19, CGU, *Open Government Partnership*, etc.)?
- b. Sua organização adere a algum modelo de boas práticas de transparência? (Programa Brasil Transparente, etc.). Considera importante buscar modelos?

3) Uso de tecnologias da informação e comunicação – transparência eletrônica (papel das TIC, uso em prol da transparência):

- a. Qual o papel das TIC na transparência e no acesso à informação? TIC amplia (disseminação) ou restringe o acesso (exclusão digital)?

- b. Processos internos: ainda há processos de trabalho feitos manualmente (papel)? Muitos ou poucos? Ou as informações circulam, em sua maioria, em formato digital?

4) Lei de acesso à informação (implementação, mudanças e barreiras):

- a. Na sua percepção, quais as principais dificuldades enfrentadas pelas organizações na implementação das diretrizes da LAI? (Tópicos específicos relacionados: resistência, ajustes técnicos, mudanças em processos, capacitação, estrutura, falta de recursos, etc.)
- b. Acredita que a LAI gerou mudanças positivas efetivas, ou tem havido tentativas de burlar a LAI?
- c. Quantos servidores da organização fizeram treinamento sobre a LAI?
- d. Houve destinação de recursos adequados para implantar a LAI?

5) Transparência ativa:

- a. Como é feita a escolha das informações públicas que são disponibilizadas no sítio da internet?
- b. Que informações você considera que deveriam ser divulgadas e não o são? E quais não deveriam e são?

6) Transparência passiva:

- a. Como se dá o processo de fornecimento de informações?
- b. Há documentos que receberam classificação para restrição de acesso? Como foi feita a classificação?
- c. Qualidade da informação prestada: que tipo de controle é feito sobre a quantidade de pedidos de informação e a qualidade das informações prestada.
- d. Os pedidos de informação costumam ser claros? Os cidadãos utilizam os canais de acesso adequadamente?

7) Confrontação com resultados das análises operacionais

- a. Os insumos coletados nas fases anteriores da pesquisa – análise operacional das transparências ativa e passiva – serão utilizados para confrontar os gestores quanto aos resultados das práticas organizacionais. A partir da identificação de fatos que fujam daquilo que foi prescrito na LAI (sejam pontos positivos, sejam negativos), serão formuladas perguntas para o gestor sobre as possíveis causas da ocorrência.

APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO

A pesquisa intitulada “BARREIRAS À IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: ESTUDO DE CASO NOS 3 PODERES DO ESTADO DO RS.”, relativa à dissertação de mestrado de Rafael Fabiano Ravazolo, tem por objetivo compreender as barreiras enfrentadas pelas organizações públicas do estado do Rio Grande do Sul para a implementação da LAI.

Serão preservados a privacidade e o anonimato do entrevistado, cuja participação tem um caráter voluntário, sem implicar em benefícios, vantagens financeiras de ambos os lados, caráter de avaliação de desempenho profissional e de conhecimentos que possam acarretar em quaisquer prejuízos à sua pessoa. É garantida a liberdade de deixar de participar do estudo em qualquer momento, sem nenhum prejuízo ou penalidade. O participante tem o direito de conhecer os resultados da pesquisa.

Ressalta-se que as informações obtidas por essa investigação serão utilizadas exclusivamente para fins científicos, não oferecendo, portanto, possibilidade de riscos ou danos de natureza moral, profissional ou financeira aos participantes.

DECLARAÇÃO DO ENTREVISTADO

DECLARO que compreendi as informações que li, ficando claros os propósitos da pesquisa e as garantias de confidencialidade. Concordo voluntariamente em participar desse estudo, podendo retirar o meu consentimento a qualquer momento, antes ou durante o mesmo, sem penalidades.

APÊNDICE E – ANÁLISE PODER EXECUTIVO

1) Nome da organização: Governo do Estado do RS – Poder Executivo

2) Análise operacional da Transparência Eletrônica Ativa

Endereços eletrônicos: <http://www.centraldeinformacao.rs.gov.br/inicial> e
<http://www.transparencia.rs.gov.br>

Data de análise do sítio: 28 de agosto de 2015 e 24 de fevereiro de 2016

Imagem da página principal do sítio eletrônico:

The screenshot shows the homepage of the Central de Informação do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. At the top left is the state coat of arms and the text 'GOVERNO DO ESTADO RIO GRANDE DO SUL Central de Informação'. To the right is a search bar and a 'Login Cidadão' button. Below the header is a navigation menu with links: Institucional, Serviços, Dados Abertos, Ouvidoria, Denúncias, Mapa da Transparência, Fale Conosco, and Acessibilidade. The main content area is divided into several sections:

- SIC Serviço de Informações ao Cidadão:** Solicite qualquer tipo de informação pública. Se preferir, dirija-se ao Centro Administrativo Fernando Ferrari - CAFF.
- Denúncias:** Caso você saiba de alguma irregularidade no Poder Executivo Estadual, ou quaisquer outras condutas contrárias a ética e/ou a Lei praticadas por servidores públicos estaduais, denúncia aqui.
- Ouvidoria:** Encaminhe suas dúvidas, reclamações e sugestões sobre qualquer assunto que envolva o Poder Executivo Estadual.
- Informações disponíveis:**
 - Estrutura Governamental
 - Programas e Ações de Governo e Projetos Estratégicos Monitorados
 - Gastos Públicos
 - Licitações e Contratos
 - Convênios
 - Servidores Públicos
 - Perguntas Frequentes
 - Links de Interesse
 - RS Mais Igual
- Notícias:**
 - Aplicativo para celular é nova arma para enfrentar violência contra mulheres no RS
 - Projeto de lei que cria Sistema de Mediação será sancionado nesta quinta-feira
 - Rio Grande do Sul recebe nota 9 em Transparência pelo Ministério Público Federal
 - TCE-RS entrega Prêmio de Boas Práticas na Internet
- Mapa da Transparência:** Aplicativo para celular é nova arma para enfrentar violência contra mulheres no RS
- DADOS RS:** Projeto de lei que cria Sistema de Mediação será sancionado nesta quinta-feira
- RS Transparente:** Rio Grande do Sul recebe nota 9 em Transparência pelo Ministério Público Federal
- Acompanhe seu pedido de informação:** TCE-RS entrega Prêmio de Boas Práticas na Internet
- Perguntas frequentes:** TCE-RS entrega Prêmio de Boas Práticas na Internet

Cr�terios da Lei de Acesso � Informa�o Assinalar "Sim", para cr�terios atendidos; "N�o", para cr�terios n�o atendidos; e "Parcial", para cr�terios compostos por mais de um par�metro, sem que todos sejam atendidos.	Ago/15	Fev/16
1) Informa�es sobre as compet�ncias organizacionais.	Sim	Sim
2) Informa�es sobre a estrutura organizacional.	Sim	Sim
3) Endere�o, telefone e hor�rio de atendimento.	Sim	Sim
4) Informa�es relativas a repasses e transfer�ncias de recursos.	Sim	Sim
5) Informa�es sobre as despesas.	Sim	Sim
6) Informa�es sobre licita�es e contratos.	Sim	Sim
7) Dados para acompanhamento de programas, a�es e obras.	N�o (link n�o cont�m informa�es)	N�o (link n�o cont�m informa�es)
8) Perguntas e Respostas mais frequentes.	Sim	Sim
9) Ferramenta de pesquisa de conte�do.	Sim	Sim
10) Possibilita grava�o de relat�rios em formatos eletr�nicos.	Sim (link Dados Abertos)	Sim (link Dados Abertos)
11) Data da informa�o (atualiza�o).	Parcial.	Parcial.
12) Indica�o de local e instru�es que permitem comunica�o eletr�nica ou por telefone com a organiza�o detentora do s�tio.	Sim	Sim
13) Acessibilidade a pessoas com defici�ncia.	Sim	Sim
14) Rol das informa�es que tenham sido desclassificadas nos �ltimos 12 meses.	N�o	N�o
15) Rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identifica�o para refer�ncia futura.	N�o	N�o
16) Relat�rio estat�stico contendo a quantidade de pedidos de informa�o recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informa�es gen�ricas sobre os solicitantes.	N�o	Sim

3) Análise operacional da Transparência Eletrônica Passiva

1) Foi poss�vel encaminhar os pedidos de acesso por meio dos s�tios oficiais na internet? (sim ou n�o)	Sim
2) Dados de identifica�o do solicitante (relacionar os dados requeridos pela organiza�o para disponibilizar acesso).	Nome completo, CPF, RG, E-mail, Endere�o completo, Naturalidade, N�mero do telefone
2.1) Houve excesso de exig�ncias por parte da organiza�o? (sim ou n�o). Obs: pode ser exigido apenas a identifica�o do requerente e a especifica�o da informa�o requerida.	N�o. � obrigat�rio fazer um cadastro para pedir informa�es, mas n�o prejudica o acesso.

Análise dos pedidos de informação:

- 1) Com base na Lei de Acesso à Informação, solicito saber qual o valor total gasto com viagens oficiais (diárias e passagens) pelo governador do RS, no primeiro semestre de 2015 (de 1º de janeiro a 30 de junho).

R1: (pedido de prorrogação, dia 5/10/2015) Relativo ao seu pedido de informação ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, informamos a necessidade de prorrogar o prazo para resposta por 10 dias, conforme prevê o § 3º do art 9º do Decreto Estadual 49.111/2012, tendo em vista que esta informação não se encontra sistematizada em nossos arquivos.

R2: Relativo ao seu pedido de informação ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, informamos que o Governador do Estado não recebeu diárias no período mencionado (1º de janeiro a 30 de junho de 2015) e, ainda, que o gasto total com passagens no mesmo período foi de R\$ 18.219,70 (dezoito mil, duzentos e dezenove reais e setenta centavos).

- 2) Gostaria de obter as seguintes informações: - Número total de pedidos de informação feitos ao Gabinete do Governador no primeiro semestre de 2015 (de 1º de janeiro a 30 de junho). - Número de pedidos deferidos e indeferidos no mesmo período e quais as justificativas para cada indeferimento. - Caso haja pedidos que não estão contemplados entre “deferidos” e “indeferidos”, solicito saber quais são e a justificativa para cada um.

R: Relativo ao seu pedido de informação ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, informamos que no período questionado a Gestão Local do Gabinete do Governador recebeu 07 (sete) demandas, tendo sido todas respondidas ao cidadão (ou seja, não houve indeferimento de pedido de informação).

- 3) Solicito as seguintes informações: listagem contendo todos os contratos celebrados com dispensa de licitação, no primeiro semestre de 2015 (1 de janeiro a 30 de junho), bem como os valores de cada contrato e a justificativa para a dispensa.

R1: (pedido de prorrogação, dia 27/10/2015) Relativo ao seu pedido de informação ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, informamos a necessidade de prorrogar o prazo para resposta por 10 dias, conforme prevê o § 3º do art. 9º do

Decreto Estadual nº 49.111/2012, tendo em vista que estamos fazendo levantamento das informações solicitadas para a Secretaria da Fazenda.

R2: Enviamos anexo arquivo com os dados da Secretaria da Fazenda do RS. Informamos que o sistema Finanças Públicas do Estado (FPE) possui o módulo “Contratos Administrativos” composto de submódulos que, atualmente, não registram todos os contratos assinados pelos órgãos/entidades do Estado de forma centralizada. Entre os submódulos, somente um está implantado e os demais ou precisam ser implantados ou estão em desenvolvimento, com previsão de término até o final de 2016. Em razão do exposto, não temos como disponibilizar os dados solicitados de forma centralizada para toda a Administração Estadual devido à falta de dados. Dessa forma, conforme o art. 8º-A do Decreto nº 52.505/2015, os dados dos demais órgãos/entidades do Estado deverão ser solicitados para as respectivas organizações.

Crítérios	Pergunta 1	Pergunta 2	Pergunta 3
1) Data do pedido de informação	14/9/2015	1/10/2015	7/10/2015
2) Houve pedido de prorrogação do prazo (mais 10 dias)? (Sim ou Não) - Obs.: em caso de resposta positiva, informar se houve justificativa.	Sim. Justificada.	Não	Sim. Justificada
3) Data da resposta	14/10/2015	16/10/2015	5/11/2015
4) Tipo de resposta - Utilizar a legenda abaixo: a. Acesso integral: resposta satisfatória - a informação fornecida responde ao que foi perguntado e é completa; b. Acesso parcial: resposta incompleta - os documentos fornecidos apresentam problemas ou a resposta não contempla por completo o que foi perguntado. c. Não possui a informação: o órgão alega que não possui a informação. d. Acesso negado: nega expressamente o acesso à informação, alegando sigilo ou outro motivo. e. Sem resposta: não respondeu ao pedido de informação.	Acesso integral.	Acesso integral.	Acesso Parcial, porém, justificado na resposta.
5) Recurso: houve necessidade de recurso? (sim ou não) - Se “Sim”, informar a data do recurso.	Não	Não	Não
6.1) Foi respeitado ao prazo para resposta do recurso (cinco dias)?	----	----	----
6.2) Foi a autoridade superior que respondeu ao recurso?	----	----	----

4) Observações pertinentes (opcional): não houve.

APÊNDICE F – ANÁLISE PODER LEGISLATIVO

1) Nome da organização: Assembleia Legislativa do Estado do RS

2) Análise operacional da Transparência Eletrônica Ativa

Endereços eletrônicos: <http://www.al.rs.gov.br/site/> e

<http://www2.al.rs.gov.br/transparenciaalrs/>

Data de análise do sítio: 28 de agosto de 2015 e 24 de fevereiro de 2016

Imagem da página principal do sítio eletrônico:



Critérios da Lei de Acesso à Informação Assinalar “Sim”, para critérios atendidos; “Não”, para critérios não atendidos; e “Parcial”, para critérios compostos por mais de um parâmetro, sem que todos sejam atendidos.	Ago/15	Fev/16
1) Informações sobre as competências organizacionais.	Sim	Sim
2) Informações sobre a estrutura organizacional.	Sim	Sim
3) Endereço, telefone e horário de atendimento.	Sim	Sim
4) Informações relativas a repasses e transferências de recursos.	Sim	Sim
5) Informações sobre as despesas.	Sim	Sim
6) Informações sobre licitações e contratos.	Sim	Sim
7) Dados para acompanhamento de programas, ações e obras.	Não	Não

8) Perguntas e Respostas mais frequentes.	Parcial (na aba Legislativo)	Parcial (na aba Legislativo)
9) Ferramenta de pesquisa de conteúdo.	Não	Não
10) Possibilita gravação de relatórios em formatos eletrônicos.	Parcial	Parcial
11) Data da informação (atualização).	Parcial	Parcial
12) Indicação de local e instruções que permitem comunicação eletrônica ou por telefone com a organização detentora do sítio.	Sim	Sim
13) Acessibilidade a pessoas com deficiência.	Sim	Sim
14) Rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 meses.	Sim	Sim
15) Rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura.	Sim	Sim
16) Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.	Parcial (não revela pedidos indeferidos).	Parcial (não revela pedidos indeferidos).

3) Análise operacional da Transparência Eletrônica Passiva

1) Foi possível encaminhar os pedidos de acesso por meio dos sítios oficiais na internet? (sim ou não)	Sim
2) Dados de identificação do solicitante (relacionar os dados requeridos pela organização para disponibilizar acesso).	Nome completo, CPF, RG, E-mail, Endereço completo, Naturalidade, Número do telefone
2.1) Houve excesso de exigências por parte da organização? (sim ou não). Obs: pode ser exigido apenas a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.	Sim. É obrigatório encaminhar cópia do documento de identificação.

Análise dos pedidos de informação:

- 1) Gostaria de obter a informação do valor total gasto com viagens oficiais (diárias e passagens) pelo dirigente máximo da Assembleia Legislativa, no primeiro semestre de 2015 (de 1º de janeiro a 30 de junho).

R: (esclarecemos que o mês de janeiro de 2015 fez parte da 53ª Legislatura, e o Presidente da Casa era o Deputado Gilmar Sossella; a partir de fevereiro, passou-se à 54ª Legislatura e a Presidência coube ao Deputado Edson Brum. Abaixo, discriminamos os totais gastos:

Legislatura	Diárias (cota parlamentar)	Passagens aéreas (cota da Presidência)
53. ^a (janeiro)	R\$ 3.324,39	R\$ 4.531,57
54. ^a (fevereiro a junho)	R\$ 14.168,06	R\$ 6.805,10

- 2)** Solicito as seguintes informações: - Número total de pedidos de informação (conforme Lei de Acesso) feitos à Assembleia Legislativa no primeiro semestre de 2015 (de 1º de janeiro a 30 de junho). - Número de pedidos deferidos e indeferidos no mesmo período e quais as justificativas para cada indeferimento. - Caso haja pedidos que não estão contemplados entre “deferidos” e “indeferidos”, solicito saber quais são e a justificativa para cada um.

R: *O sistema e-sic, implantado para gerir os requerimentos de informações a partir de 30/12/2014 na Assembleia Legislativa, não contém relatório separando as informações da maneira proposta por vossa senhoria. No entanto, com as informações que lhes forneceremos nesta correspondência, acreditamos que será possível obter os dados desejados. Veja os itens a seguir: todos os requerimentos de informações fundamentados na LAI recebidos pelo portal transparência do Legislativo estão disponíveis para consulta no próprio site, menu Informação Pública, opção Relatórios Estatísticos; neste mesmo local consta o relatório das informações classificadas como sigilosas e desclassificadas até o ano de 2014; no período de janeiro a junho de 2015 todos os requerimentos de informações não classificadas como sigilosas foram atendidos; a Assembleia Legislativa não classificou informações como sigilosas até o presente momento.*

- 3)** Solicito as seguintes informações: listagem contendo todos os contratos celebrados com dispensa de licitação, no primeiro semestre de 2015 (1 de janeiro a 30 de junho), bem como os valores de cada contrato e a justificativa para a dispensa.

R: *Para viabilizar o registro de requerimento de informações é necessário remeter imagem digitalizada em que seja possível verificar com clareza ambas as faces (se houver) de documento de identificação válido, com fé pública. Deste modo aguardamos a formulação de novo requerimento instruído com imagem completa e*

legível de documento de identificação válido. Aproveito o ensejo, no entanto, para ressaltar que as informações requeridas estão disponíveis para consulta pela internet no portal transparência do Legislativo, no menu Orçamento/Finanças, item Contratos, e no Diário Oficial da Assembleia Legislativa, que é eletrônico e permite pesquisa textual.

Critérios	Pergunta 1	Pergunta 2	Pergunta 3
1) Data do pedido de informação	27/9/2015	15/10/2015	26/10/2015
2) Houve pedido de prorrogação do prazo (mais 10 dias)? (Sim ou Não) - Obs.: em caso de resposta positiva, informar se houve justificativa.	Não	Não	Não
3) Data da resposta	15/10/2015	16/10/2015	29/10/2015
4) Tipo de resposta - Utilizar a legenda abaixo: a. Acesso integral: resposta satisfatória - a informação fornecida responde ao que foi perguntado e é completa; b. Acesso parcial: resposta incompleta - os documentos fornecidos apresentam problemas ou a resposta não contempla por completo o que foi perguntado. c. Não possui a informação: o órgão alega que não possui a informação. d. Acesso negado: nega expressamente o acesso à informação, alegando sigilo ou outro motivo. e. Sem resposta: não respondeu ao pedido de informação.	Acesso integral.	Acesso integral.	Acesso integral, apesar de ter solicitado o envio da cópia digitalizada da identidade.
5) Recurso: houve necessidade de recurso? (sim ou não) - Se "Sim", informar a data do recurso.	Não	Não	Não
6.1) Foi respeitado ao prazo para resposta do recurso (cinco dias)?	----	----	----
6.2) Foi a autoridade superior que respondeu ao recurso?	----	----	----

4) Observações pertinentes (opcional): não houve.

APÊNDICE G – ANÁLISE PODER JUDICIÁRIO

1) Nome da organização: Tribunal de Justiça do Estado do RS

2) Análise operacional da Transparência Eletrônica Ativa

Endereços eletrônicos: <http://www.tjrs.jus.br/site/> e <http://transparencia.tjrs.jus.br/>

Data de análise do sítio: 28 de agosto de 2015 e 24 de fevereiro de 2016

Imagem da página principal do sítio eletrônico:



Crítérios da Lei de Acesso à Informação Assinalar “Sim”, para critérios atendidos; “Não”, para critérios não atendidos; e “Parcial”, para critérios compostos por mais de um parâmetro, sem que todos sejam atendidos.	Ago/15	Fev/16
1) Informações sobre as competências organizacionais.	Sim	Sim
2) Informações sobre a estrutura organizacional.	Sim	Sim
3) Endereço, telefone e horário de atendimento.	Sim	Sim
4) Informações relativas a repasses e transferências de recursos.	Sim	Sim
5) Informações sobre as despesas.	Sim	Sim

6) Informações sobre licitações e contratos.	Sim	Sim
7) Dados para acompanhamento de programas, ações e obras.	Sim	Sim
8) Perguntas e Respostas mais frequentes.	Parcial (somente Compras)	Parcial (somente Compras)
9) Ferramenta de pesquisa de conteúdo.	Sim	Sim
10) Possibilita gravação de relatórios em formatos eletrônicos.	Sim	Sim
11) Data da informação (atualização).	Parcial.	Parcial.
12) Indicação de local e instruções que permitem comunicação eletrônica ou por telefone com a organização detentora do sítio.	Sim. Há também como dar sugestões para melhorar o site.	Sim. Há também como dar sugestões para melhorar o site.
13) Acessibilidade a pessoas com deficiência.	Sim.	Sim.
14) Rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 meses.	Não	Não
15) Rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura.	Não	Não
16) Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.	Parcial (não revela pedidos indeferidos).	Parcial (não revela pedidos indeferidos).

3) Análise operacional da Transparência Eletrônicas Passiva

1) Foi possível encaminhar os pedidos de acesso por meio dos sítios oficiais na internet? (sim ou não)	Sim
2) Dados de identificação do solicitante (relacionar os dados requeridos pela organização para disponibilizar acesso).	Nome completo, CPF, RG, E-mail, Endereço completo, Número do telefone.
2.1) Houve excesso de exigências por parte da organização? (sim ou não) Obs: pode ser exigido apenas a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.	Não.

Análise dos pedidos de informação:

- 1) Gostaria de obter a informação do valor total gasto com viagens oficiais (diárias e passagens) pelo dirigente máximo do TJ-RS, no primeiro semestre de 2015 (de 1º de janeiro a 30 de junho).

R: Todas as diárias pagas a magistrados e servidores deste Tribunal observam as disposições da Resolução n. 823/2010-COMAG e são disponibilizadas, mensalmente, a consulta pública na página Transparência do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul. Em razão disso, todos os valores ressarcidos ao Exmo. Sr. Presidente deste Tribunal podem ser acessados através do link http://transparencia.tjrs.jus.br/gastos/tabela_diarias.php. Já as despesas deste Poder Judiciário com passagens aéreas emitidas em nome do Exmo. Sr. Presidente no primeiro semestre de 2015 estão assim discriminadas:

Emissão	Local/destino	Data	Valor
12/02/15	PoA/Brasília	25/02/15	R\$ 1.027,54
12/02/15	Brasília/PoA	26/02/15	R\$ 1.523,03
24/02/15	PoA/Brasília (valor remarcação)	25/02/15	R\$ 479,61
19/02/15	Brasília/PoA	26/02/15	R\$ 1.416,83
14/05/15	PoA/Brasília	19/05/15	R\$ 1.021,53
14/05/15	Brasília/PoA	19/05/15	R\$ 468,93
08/06/15	PoA/Brasília	15/06/15	R\$ 1.030,54
08/06/15	Brasília/Recife	17/06/15	R\$ 617,93
08/06/15	Recife/PoA	20/06/15	R\$ 1.184,64
24/06/15	PoA/Brasília	28/06/15	R\$ 914,54
24/06/15	Brasília/PoA	30/06/15	R\$ 1.033,93

- 2) Solicito as seguintes informações: - Número total de pedidos de informação feitos ao Tribunal de Justiça no primeiro semestre de 2015 (de 1º de janeiro a 30 de junho). - Número de pedidos deferidos e indeferidos no mesmo período e quais as justificativas para cada indeferimento. - Caso haja pedidos que não estão contemplados entre “deferidos” e “indeferidos”, solicito saber quais são e a justificativa para cada um.

R: Informamos que se encontra publicada no site do TJRS planilha mensal com os pedidos recebidos atinentes à Lei 12.527/11, a qual pode ser acessada através [do link www.tjrs.jus.br/export/fale_conosco/lei_acesso_a_informacoes/docs/sic_transp.pdf](http://www.tjrs.jus.br/export/fale_conosco/lei_acesso_a_informacoes/docs/sic_transp.pdf). Também, em arquivo anexo, encaminhamos a referida planilha contendo os dados referentes ao primeiro semestre de 2015. Quanto aos pedidos indeferidos, informamos que houve apenas uma negativa de resposta nesse período, e decorreu da necessidade de sigilo visando à segurança institucional.

- 3) Solicito as seguintes informações: listagem contendo todos os contratos celebrados com dispensa de licitação, no primeiro semestre de 2015 (1 de

janeiro a 30 de junho), bem como os valores de cada contrato e a justificativa para a dispensa.

R: Em resposta ao pedido de informações nº 2015102634396, informamos que todos os dados solicitados encontram-se disponíveis no Portal Transparência deste Tribunal de Justiça, conforme caminho abaixo:

1. Entrar no site <http://www.tjrs.jus.br/site/>
2. Clicar no link "Portal Transparência"
3. Clicar em "Licitações". Após, em "Compras"
4. Na próxima página, clicar no ícone "Dispensas de Licitação - Pesquisa"
5. Na próxima página, clicar em "Acessar Dispensas de Licitação - Pesquisa"

Após clicar em pesquisar, aparecerá uma lista de todas as dispensas, nas quais constarão o valor e a justificativa (Termo de referência).

Crítérios	Pergunta 1	Pergunta 2	Pergunta 3
1) Data do pedido de informação	27/9/2015	6/10/2015	26/10/2015
2) Houve pedido de prorrogação do prazo (mais 10 dias)? (Sim ou Não) - Obs.: em caso de resposta positiva, informar se houve justificativa.	Não	Não	Não
3) Data da resposta	1/10/2015	6/10/2015	27/10/2015
4) Tipo de resposta - Utilizar a legenda abaixo: a. Acesso integral: resposta satisfatória - a informação fornecida responde ao que foi perguntado e é completa; b. Acesso parcial: resposta incompleta - os documentos fornecidos apresentam problemas ou a resposta não contempla por completo o que foi perguntado. c. Não possui a informação: o órgão alega que não possui a informação. d. Acesso negado: nega expressamente o acesso à informação, alegando sigilo ou outro motivo. e. Sem resposta: não respondeu ao pedido de informação.	Acesso integral.	Acesso integral.	Acesso integral.
5) Recurso: houve necessidade de recurso? (sim ou não) - Se "Sim", informar a data do recurso.	Não	Não	Não
6.1) Foi respeitado ao prazo para resposta do recurso (cinco dias)?	----	----	----
6.2) Foi a autoridade superior que respondeu ao recurso?	----	----	----

4) Observações pertinentes (opcional): não houve.