**LÍVIA NETO MACHADO**

# Tirando a lei do papel: um estudo da implementação da lei de acesso à informação em entidades da Administração Pública Federal Indireta

**Dissertação de mestrado**
**Março de 2020**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ
ESCOLA DE COMUNICAÇÃO – ECO
INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA – IBICT
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – PPGCI

**LÍVIA NETO MACHADO**

# Tirando a lei do papel: um estudo da implementação da lei de acesso à informação em entidades da Administração Pública Federal Indireta

RIO DE JANEIRO
2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ
ESCOLA DE COMUNICAÇÃO – ECO
INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA – IBICT
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – PPGCI

**LÍVIA NETO MACHADO**

# Tirando a lei do papel: um estudo da implementação da lei de acesso à informação em entidades da Administração Pública Federal Indireta

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, convênio entre o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia e a Universidade Federal do Rio de Janeiro/Escola de Comunicação, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Ciência da Informação.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Maria Barcellos Malin

RIO DE JANEIRO
2020

Catalogação da Publicação na Fonte

M149t

Machado, Lívia Neto
Tirando a lei do papel: um estudo da implementação da lei de acesso à informação em entidades da Administração Pública Federal Indireta / Lívia Neto Machado. -- Rio de Janeiro, 2020.
147 f.

Orientadora: Ana Maria Barcellos Malin.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola da Comunicação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, 2020.

1. Lei de Acesso à Informação. 2. Transparência. 3. Regime de Informação. 4. Administração Pública. 5. Governo Aberto. I. Malin, Ana Maria Barcellos, orient. II. Título.

**LÍVIA NETO MACHADO**

# Tirando a lei do papel: um estudo da implementação da lei de acesso à informação em entidades da Administração Pública Federal Indireta

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, convênio entre o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia e a Universidade Federal do Rio de Janeiro/Escola de Comunicação, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Ciência da Informação.

Aprovada em

_____

Profa. Dra. Ana Maria Barcellos Malin (Orientadora)

PPGCI-IBICT/UFRJ-ECO

_____

Profa. Dra. Regina de Barros Cianconi

PPGCI/UFF

_____

Prof. Dra. Sarita Albagli

PPGCI-IBICT/UFRJ-ECO

_____

Prof. Dra. Ana Celeste Indolfo (Suplente)

PPGARQ/UNIRIO

_____

Prof. Dr. Marco André Feldman Schneider (Suplente)

PPGCI-IBICT/UFRJ-ECO

Ao meu amado pai,
que daqui me viu começar este trabalho
e *de lá* me vê terminar.

## AGRADECIMENTOS

Há anos passo boa parte dos meus dias escrevendo, mas certamente não há um conjunto de páginas que tenha me dado mais trabalho, mais alívio e mais orgulho do que estas. Como todas as conquistas da minha vida, grandes e pequenas, essa não teria sido possível sozinha.

Agradeço aos meus pais, Maria do Carmo e José Geraldo, e à minha irmã, Rafaela, por estarem intensamente presentes. De todos os meus privilégios, a certeza do amor e do apoio de vocês é o maior: se der errado, sempre tem pra onde voltar. E vocês nunca duvidam de que vai dar certo! À minha mãe, em especial, agradeço por ser o maior exemplo de seriedade e dedicação ao serviço público que já vi. Você foi minha grande inspiração de carreira e essa pesquisa faz parte disso.

Ao longo do trabalho, também tive a sorte de me deparar com diversos profissionais do setor público que tiveram imensa boa vontade em dispor de seu tempo para me receber. Obrigada por compartilharem suas experiências, fundamentais a esta pesquisa.

Dando continuidade à lista de privilégios, como foi bom estudar no Ibict/ UFRJ! Ensino público, gratuito, de qualidade e pessoas que tornaram os dias de aula extremamente agradáveis e felizes. Obrigada a todos os professores, funcionários e colegas e, de modo especial, a Arlete e Tiago, companheiros de jornada que se tornaram grandes amigos.

Já falei de carreira, já falei de amizade, já falei da vida acadêmica e misturo as três coisas para agradecer a duas pessoas que me apoiaram desde quando resolvi participar da seleção: Ana Lúcia Borges e Lucas Heler. É muito inspirador trabalhar com gente tão competente e entusiasmada e ainda melhor contar com a amizade de vocês. Obrigada pelas trocas!

A contribuição mais valiosa que tive no Mestrado, com toda certeza, foi de minha orientadora Ana Malin. Obrigada por muitas coisas: por me encorajar a seguir o caminho que escolhi; por organizar meus pensamentos, às vezes melhor do que eu mesma; pela leitura atenta e cuidadosa de cada linha; pelas riquíssimas sugestões; e pela gentileza da relação que construímos.

Aos professores que participaram das bancas de qualificação e defesa – Sarita Albagli, José Maria Jardim e Regina Cianconi – muitíssimo obrigada! É muito bonito ver quem já caminhou tanto ter disponibilidade em contribuir de forma tão generosa, instigante e cuidadosa com quem está no começo do percurso.

Cadu, se tivesse que agradecer a somente uma pessoa, seria você! Obrigada pelas observações perspicazes, como em todas as outras áreas da vida, mas principalmente pelo incentivo e cuidado, pelos finais de semana deitado na cama atrás do computador apenas “pra ficar pertinho”. Sua parceria e a paz que ela me traz são os maiores catalisadores de projetos pessoais e profissionais que eu poderia ter!

Isso tudo é tão bom que só pode ser coisa de Deus. Obrigada por tanto, sempre!

MACHADO, Lívia Neto. **Tirando a lei do papel:** um estudo da implementação da lei de acesso à informação em entidades da Administração Pública Federal Indireta. 2020. 147 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação)- PPGCI-IBICT/UFRJ-ECO, Rio de Janeiro, 2020.

## RESUMO

O trabalho analisa as ações que foram estabelecidas em seis entidades da Administração Pública Federal indireta (Ancine; ANP; IBGE; Inmetro; INPI; Fiocruz) para atender os pedidos de informação recebidos via Lei de Acesso à Informação. A pesquisa parte da concepção de que a transparência governamental tem duas dimensões interligadas: político-institucional e administrativo-gerencial. Para compreensão da primeira, trata da relação entre informação e Estado e da transparência enquanto elemento de um regime global de acesso à informação. Discute, também, o acesso à informação e a transparência como condições para se estabelecer uma nova relação entre Estado e sociedade, chegando à noção de Governo Aberto. No plano administrativo, aborda as ações de informação enquanto atividades essenciais da administração pública moderna, compreendendo as organizações públicas como sistemas que se relacionam com o ambiente por meio de entradas e saídas. São descritas as mudanças pelas quais a Administração Pública Federal passou nas últimas décadas e como se tem dado a gestão da informação no Estado brasileiro. Também são apresentados alguns marcos legais relacionados ao direito de acesso à informação desde a Constituição Federal de 1988, além de elementos sobre a Lei de Acesso brasileira. Aprofundando o plano gerencial, a parte empírica mostra como as entidades pesquisadas têm se organizado para atender a LAI, descrevendo aspectos institucionais, equipes e competências, procedimentos e vertentes conflituosas identificadas no processo, a partir de entrevistas realizadas com os "operadores" da lei nas organizações. Em geral, verifica-se que houve a institucionalização de estruturas voltadas às políticas de informação, com o surgimento e consolidação de atores e de procedimentos que objetivam conceder acesso a informações e ampliar a transparência.



**Palavras-chave**: Lei de Acesso à Informação. Transparência. Regime de Informação. Administração Pública. Governo Aberto. Gestão da Informação. Ciência da Informação.



MACHADO, Lívia Neto. **Tirando a lei do papel:** um estudo da implementação da lei de acesso à informação em entidades da Administração Pública Federal Indireta. 2020. 147 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação)- PPGCI-IBICT/UFRJ-ECO, Rio de Janeiro, 2020.

## ABSTRACT

This work analyses actions undertaken by six Brazilian Indirect Federal Administration Entities (National Cinema Agency - Ancine; National Oil, Gas, and Renewable Energy Agency - ANP; National Metrology, Quality and Technology Institute - Inmetro; National Intellectual Property Institute - INPI; and Oswald Cruz Foundation - Fiocruz) to respond to public queries received through Brazil's Freedom of Information Act. The research posits that government transparency has two linked dimensions: the political-institutional and the administrative-managerial. To understand the first dimension, it deals with the relationship between information and the State and with transparency as an element of an emerging global information policy regime. It also discusses access to information and transparency as conditions for establishing a new relationship between the State and society, reaching the notion of Open Government. At the administrative level, it addresses informational actions as essential activities of modern Public Administrations, understanding public organizations as systems interact with their environment through inputs and outputs. It describes the changes the Federal Public Administration has undergone in the last few decades and how the Brazilian State manages information. Some of the legal framework related to the right to information created since the Federal Constitution of 1988 is also presented, in addition to elements of Brazil's Freedom of Information legislation. Detailing managerial aspects, the empirical part shows how the studied entities have organized themselves to comply with FOI law, describing institutional aspects, teams and competences, procedures, and conflicting elements identified in the process, based on interviews with the "operators" charged with FOIA compliance in each organization. In general, the research finds that structures focused on information policy have been institutionalized, with the emergence and consolidation of actors and procedures that aim to grant access to information and increase transparency.



**Key words:** Freedom of Information Law. Transparency. Information Policy Regime. Public Administration. Open Government. Information Management. Information Science.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Representação do sistema de atendimento às solicitações de informações recebidas via LAI.....41

Figura 2- Procedimento estabelecido para atendimento aos pedidos de informação no âmbito da LAI.....77

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Pedidos de acesso à informação ao Poder Executivo Federal por ano ..... 66

Gráfico 2- Total de Autoridades de Monitoramento desde 2012 por entidade ..... 73

Gráfico 3 - Instituições indicadas como provedoras de treinamento (total de indicações) ..... 75

Gráfico 4 - Necessidades de capacitação (total apontado por tema) ..... 76

Gráfico 5 - Frequência com que informações são validadas por chefias de área ..... 78

Gráfico 6 - Frequência com que informações são validadas pela alta administração ..... 79

Gráfico 7 - Frequência com que respostas são fornecidas com linguagem de fácil compreensão ..... 80

Gráfico 8 - Formas de entrada de solicitações de informação disponíveis ..... 81

Gráfico 9 - Meios para tramitação interna de pedidos de informação ..... 82

Gráfico 10- Frequência com que há divergências sobre sigilo da informação ..... 87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Função exercida na estrutura regimental e posição ocupada no âmbito da LAI....23

Quadro 2- Alocação do SIC e da Autoridade de Monitoramento na estrutura regimental .....72

Quadro 3 - Pesquisa de satisfação dos usuários – Governo Federal .....83

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Pedidos de acesso à informação por ano e total de servidores públicos ..... 70

Tabela 2 - Tempo médio de resposta e percentual de pedidos de acesso negados..... 70

Tabela 3 - Pesquisa de satisfação do usuário por entidade..... 84

**SUMÁRIO**

**1 INTRODUÇÃO** ..... 14
**2 PERCURSO METODOLÓGICO** ..... 17
**3 A QUESTÃO ESTADO X INFORMAÇÃO** ..... 24
3.1 REGIME, AÇÕES E PRÁTICAS INFORMACIONAIS ..... 25
3.2 DA PUBLICIZAÇÃO AO GOVERNO ABERTO ..... 30
**4 A ABORDAGEM ORGANIZACIONAL SISTÊMICA** ..... 39
**5 O PLANO ADMINISTRATIVO DO ESTADO E AS AÇÕES DE INFORMAÇÃO** ... 43
5.1 REFORMAS E (RE)CONFIGURAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL ..... 46
5.2 GESTÃO DA INFORMAÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO ..... 53
**6 COMPREENDENDO A LAI: TRAJETÓRIA LEGAL E USO NO BRASIL** ..... 58
**7 TIRANDO A LAI DO PAPEL: RESULTADOS** ..... 67
7.1 ASPECTOS INSTITUCIONAIS E ORGANIZACIONAIS ..... 71
7.2 EQUIPES E COMPETÊNCIAS ..... 73
7.3 PROCEDIMENTOS ..... 76
7.4 CONFLITOS E CLASSIFICAÇÃO DE SIGILO ..... 85
**8 A LAI NA PRÁTICA: ANÁLISE DOS RESULTADOS** ..... 90
**9 CONSIDERAÇÕES FINAIS** ..... 98
**REFERÊNCIAS** ..... 102
**APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas em profundidade** ..... 115
**APÊNDICE B – Quadro de cargos e funções comissionadas das Autoridades de Monitoramento e coordenadores do SIC** ..... 123
**APÊNDICE C – Compilação das principais informações obtidas nas entrevistas** ..... 124

# 1 INTRODUÇÃO

Em 2011, foi aprovada a Lei de Acesso à Informação brasileira – LAI (Lei nº 12.527/2011), que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. A aprovação da lei aconteceu em um momento em que se fala, cada vez mais, da importância da transparência governamental e da publicidade dos atos de quem ocupa cargos públicos para o exercício democrático.

O direito da população a ter acesso à informação governamental já estava previsto na Constituição Federal de 1988 e, desde então, foi matéria de uma série de leis, decretos e normas. O processo é coroado com a aprovação da LAI, que reitera o acesso à informação como direito fundamental, garantido por procedimentos que devem, entre outras diretrizes, considerar a publicidade como preceito geral, fomentar a cultura de transparência e desenvolver o controle social da Administração Pública (BRASIL, 2011).

A lei é regulamentada no Executivo Federal pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que detalha informações que devem ser disponibilizadas por meio de transparência ativa (independentemente de solicitações) e estabelece, entre outros, procedimentos para pedido de acesso a informações e para classificação das informações quanto ao grau e prazos de sigilo (BRASIL, 2012a).

Os dispositivos legais materializam a ideia de transparência, um dos eixos balizadores do regime de informação contemporâneo, que contribuiu para alteração da relação entre os indivíduos e o Estado e dos Estados entre si (BRAMAN, 2004). A contraparte da transparência, que marca a dualidade deste regime, é a vigilância e controle exercidos pelos Estados e pelas corporações.

A transparência também é condição indispensável de uma real democracia, ainda que ela conviva com diferentes níveis de opacidade (JARDIM, 1999). Ela, com sua inegável vertente de controle, também é uma demanda de atores econômicos poderosos, como o Banco Mundial (THE WORLD BANK, 1992).

No entanto, a transparência e nem mesmo o simples acesso à informação acontecem naturalmente, a partir da aprovação de leis que visam a garanti-las. Na perspectiva de Arreola (2017), a transparência é tanto uma questão de poder quanto de gestão, já que a efetivação do direito de acesso à informação exige o estabelecimento de procedimentos, práticas e sistemas que visem a atingir este objetivo.

Além da dimensão sociopolítica, há questões de natureza técnico-administrativa relacionadas à gestão da informação, sua produção, armazenamento, controle e disseminação, que configuram grandes desafios para a implantação da LAI. São perspectivas diferentes, mas que estão entrelaçadas, impactando uma a outra, e não podem ser vistas de maneira dissociada.

Esta pesquisa trabalha, portanto, essa interface entre o plano político e o gerencial (aprofundando o segundo, na investigação empírica), com o pressuposto de que o nível de acesso à informação promovido pelos órgãos e entidades públicas depende, em grande parte, do quão desenvolvidos são os sistemas que foram desenvolvidos em cada um deles para atender a lei.

Assim, o trabalho analisa as ações estabelecidas para o cumprimento da LAI, especificamente no que diz respeito às respostas aos pedidos de informação (transparência passiva), em seis entes da Administração Pública Federal indireta: Agência Nacional do Cinema (Ancine); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro); Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI); e Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). As entidades estão distribuídas em diferentes categorias da administração indireta: quatro autarquias, das quais duas qualificadas como agências reguladoras e uma como agência executiva, e duas fundações públicas.

O objetivo principal é compreender como elas têm se organizado em termos de procedimentos de trabalho, recursos humanos e tecnológicos para atender os pedidos de informação recebidos via LAI. Secundariamente, espera-se obter indicativos do quanto as entidades evoluíram neste processo desde que a lei entrou em vigor e de quais são os principais desafios que ainda existem na implementação da LAI, a partir da visão de seus "operadores".

De modo geral, ao longo da pesquisa foi verificado que, nos entes pesquisados, houve um processo de institucionalização de estruturas voltadas às políticas de informação, com o surgimento e consolidação de atores e de procedimentos que objetivam conceder acesso a informações e ampliar a transparência. Entre os atores, merece destaque o papel de relevância que tem sido ocupado pelas Ouvidorias públicas na operacionalização da LAI.

É fundamental lembrar que o trabalho está tratando da "elite" do serviço público, de entidades do governo federal que tendem a ter uma burocracia mais madura e profissional, melhores salários e planos de carreira, mecanismos de gestão e de capacitação mais desenvolvidos – que são, em boa parte, resultados do processo de reforma gerencial pelo qual

a administração pública federal brasileira passou no final do século XX. Além disso, são integrantes da administração indireta, com atuação mais autônoma em relação ao governo central. Pesquisas indicam que o governo federal tem performance bastante superior aos Estados e Municípios no que diz respeito à implementação da Lei de Acesso à Informação (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018), sendo plausível supor que se, aqui, o recorte fosse outro, os resultados seriam diferentes[1].

Pelo lado político-institucional, a pesquisa trata da relação entre informação e Estado e aborda a transparência enquanto elemento de um regime global de acesso à informação. Discute, ainda, o acesso à informação e a transparência como condições para se estabelecer uma nova relação entre Estado e sociedade, chegando-se à noção de Governo Aberto.

No plano administrativo-organizacional, o trabalho mostra o quanto a produção, o registro, o uso e o arquivamento de informações são atividades nevrálgicas da administração pública moderna, ressaltando o quanto a base informacional dos governos foi expandida desde a segunda metade do século XX.

Neste caminho, a pesquisa olha para o fenômeno do direito de acesso às informações públicas como um sistema, afetado pelo (e que afeta o) contexto em que está inserido, e cuja entrada é a solicitação de informações e a saída são as respostas dadas aos cidadãos. Interessa compreender o processamento que acontece entre essas duas etapas, em especial, como dito, os recursos humanos e tecnológicos empregados, os procedimentos e fluxos de trabalho estabelecidos e alguns elementos da cultura organizacional que influenciam esse sistema. Para isso, traz uma visão "de dentro" da máquina pública, a partir da percepção das pessoas que integram e/ou lideram o processo em cada entidade.

Trata-se de um retrato do que é feito nas organizações no momento em que a pesquisa é realizada, com alguns olhares retrospectivos, quando possível. E o que se tem, no presente, é resultado de um acúmulo de entendimentos, decisões e medidas que foram (ou deixaram de ser) criadas e lapidadas sobretudo a partir de 2011, quando a lei foi aprovada – em alguns casos, antes disso. É fundamental considerar, portanto, que os resultados encontrados não são necessariamente decorrentes de grandes decisões políticas e direcionamentos estratégicos datados de 2019, momento em que notadamente houve uma guinada autoritária no Governo Federal. Reconhece-se que há sinalizações de mudança que podem ampliar a opacidade do

[1] Para se ter ideia, a última edição da Escala Brasil Transparente, divulgada em 2017 pela CGU, indica que, apesar dos avanços observados, somente 32% dos municípios brasileiros haviam regulamentado a Lei de Acesso à Informação localmente, indicando um tempo mais longo para implementação da lei. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/noticias/2017/05/lei-de-acesso-a-informacao-avanca-em-estados-e-municipios-brasileiros. Acesso em: 12 fev. 2020.

Estado, mas ainda é cedo para seus os impactos na questão da transparência e no atendimento de solicitações de informação, especialmente em burocracias mais desenvolvidas, como as que são objeto do trabalho.

Trabalha-se, assim, com uma perspectiva funcionalista, focada nas mudanças "que ocorrem no interior do sistema e que o sistema tem a capacidade de absorver" (BOBBIO, 2007, p. 59). Não se idealiza chegar a indicativos de uma grande ruptura na ordem social, que coloque em cheque o sistema vigente, mas compreender mudanças que têm sido implementadas – ou não – para conferir mais transparência à administração pública, compreendendo-as como resultado de uma interseção de forças e interesses, em permanente disputa.

Um bom exemplo do quanto as estabilizações desse regime de acesso à informação são transitórias, sujeitas a progressos e a regressos, a depender das forças que atuam – e vencem – o jogo de poder em determinado contexto, foi o decreto, assinado no dia 24 de janeiro de 2019 pelo então presidente interino Hamilton Mourão, que ampliava o rol de autoridades que poderiam classificar informações como ultrassecreta, nível máximo de sigilo previsto na lei. O decreto acabou revogado pelo presidente Jair Bolsonaro, após derrota política na Câmara dos Deputados, que aprovou a urgência de um projeto que sustaria os efeitos do texto original (FERNANDES, 2019).

A Lei de Acesso à Informação é compreendida, então, como uma norma que cristaliza uma correlação de forças do regime de informação em determinado momento, mas que estão em permanente tensão. E acredita-se que olhar para a forma como esta norma é traduzida em ações – efetivas ou não, suficientes ou não – pode auxiliar no diagnóstico da situação e trazer subsídios importantes àqueles que querem efetivamente aumentar os níveis de publicização e de acesso às informações que são produzidas ou estão em posse de órgãos e entes públicos e conferir mais transparência às ações governamentais.

É uma maneira de contribuir para a construção de uma sociedade mais democrática, com novas relações entre os atores sociais, notadamente, entre os cidadãos e o poder público. Tem-se, assim, uma ciência com capacidade não só de analisar a realidade, mas também de impactá-la.

## 2 PERCURSO METODOLÓGICO

A escolha de tomar como base a Lei de Acesso à Informação, entre diversas normas relacionadas direta ou indiretamente à questão da informação, deve-se alto potencial que ela apresenta de tornar governos mais transparentes aos cidadãos e também ao quanto ela materializa as permanentes controvérsias e disputas em relação ao tema.

Além disso, apesar de recente, trata-se de uma lei que já gerou diversas ações de informação e sobre a qual já há uma quantidade substancial de dados e trabalhos publicados, que permitem uma análise mais consistente. Para ilustrar, uma busca pelo termo "lei de acesso à informação" no Portal de Periódicos da Capes recupera 156 trabalhos[2], além de haver diversos relatórios publicados nos sites dos órgãos e entidades da administração pública federal, com destaque para aqueles produzidos pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

Assim, para desenvolvimento da dissertação, foi seguido o seguinte percurso metodológico:

**1- <u>Pesquisa bibliográfica</u>**

Para conhecer os diferentes estudos já realizados sobre o tema e subsidiar a análise que o projeto propõe foi feita, inicialmente, uma pesquisa bibliográfica.

De acordo com Marconi e Lakatos (2001, p. 43-44), a finalidade da pesquisa bibliográfica é justamente "colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto, com o objetivo de permitir ao cientista o reforço paralelo na análise de suas pesquisas ou manipulação de suas informações".

Essa pesquisa teve como fontes livros nacionais e estrangeiros, artigos científicos, teses e dissertações. Eles foram buscados, principalmente, por meio do Google Acadêmico ("https://scholar.google.com.br/) e pelo Portal de Periódicos da Capes (http://www.periodicos.capes.gov.br/) - conteúdo assinado por instituição participante e não a versão gratuita.

Tanto pelo Google quanto pelo Portal de Periódicos, foi usado como descritor de busca o termo "Lei de Acesso à Informação". No Portal de Periódicos a busca foi feita por assunto (e não em uma base específica) com o filtro "periódicos revisados por pares". Adicionalmente, foi feita uma busca pelos termos "Lei de Acesso à Informação" e "transparência" nas edições que estão disponíveis na internet da Revista do Serviço Público

[2] Pesquisa feita no dia 19 de janeiro de 2020.

(https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP), periódico voltado a temas de políticas públicas e gestão governamental.

A opção por abordar a vertente da transparência passiva adveio da percepção de que há menos estudos voltados a esse tipo de análise, em comparação àqueles que olham para dados e informações publicadas em transparência ativa nos portais. Essa percepção é validada pelo trabalho de Michener, Contreras e Niskier (2018), que traz uma avaliação da Lei de Acesso à Informação no Brasil após cinco anos em vigor. Além de apontar a baixa quantidade de trabalhos com esse foco, os autores reforçam a importância da transparência passiva, o que eles consideram um "teste mais exigente dos compromissos com o acesso à informação pública" (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018, p. 611) do que a transparência ativa, na qual o conteúdo publicizado é mais facilmente "controlado" pelos órgãos públicos.

Acredita-se, assim, que a pesquisa ajuda a preencher uma lacuna nos estudos relacionados a transparência e acesso à informação no Brasil.

Ela insere-se no campo da Ciência da Informação ao tratar de regime e política de informação, de marcos regulatórios relacionados à questão informacional e de usos da informação na sociedade contemporânea. Também mantém interface com a Ciência Política e com a Administração Pública ao voltar-se à análise do Estado, de processos e de ações governamentais. Vêm principalmente desses três campos do conhecimento as referências utilizadas no trabalho.

Para entendimento da relação entre Estado e informação, são utilizados autores importantes para o pensamento social como Pierre Bourdieu e Anthony Giddens. A discussão é atualizada com os trabalhos de Maria Nélida González de Gómez e Sandra Braman, caros ao campo da Ciência da Informação.

Os conceitos de regime de informação desenvolvidos pelas duas autoras e por Bernd Frohmann também balizam a pesquisa, como ferramental para compreender o universo em que está inserido o fenômeno analisado: o direito de acesso às informações produzidas e custodiadas pelo poder público.

Este direito é tido como uma das condições necessárias para o estabelecimento de novas relações entre o Estado e sociedade, o que pode ser compreendido por meio da discussão acerca do Governo Aberto, que ganha força no século XXI. No trabalho, ela é feita a partir da diferenciação dos conceitos de publicização, acesso à informação, transparência e *accountability*, utilizando diversos autores contemporâneos, como Andreas Schedler e Gregory Michener, além de um número substancial de pensadores que olham para o fenômeno da transparência e do acesso à informação no México, um país que tem ocupado a

liderança em comparações internacionais acerca da qualidade das leis de acesso à informação (ACCESS INFO; CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, 2019).

Para tratar do plano administrativo do Estado parte-se da formulação de Woodrow Wilson sobre questões administrativas e questões políticas e chega-se a Max Weber, principal expoente do modelo burocrático. Na aproximação entre administração pública e informação, têm destaque os trabalhos de Ana Malin e González de Gómez.

Nessa transição do plano político-institucional ao organizacional, é importante compreender que a administração pública é conduzida por organizações e que o direito de acesso às informações preconizado na LAI é operacionalizado por um subsistema dentro desse sistema maior que são organizações. Para essa discussão, usa-se como referenciais principais Idalberto Chiavenato, Thomas Davenport e Regina Cianconi.

Para trazer a discussão para o contexto brasileiro, foram utilizados autores nacionais, que pensam o Estado, a sociedade e a administração pública, como Bresser-Pereira e Fernando Luiz Abrucio.

Depois de entendida a formação da administração pública no Brasil, passa-se à discussão sobre como ela faz a gestão de suas informações, um aspecto relevante à operacionalização da LAI. Como referências principais, temos trabalhos de José Maria Jardim e Ana Celeste Indolfo, além pesquisa coordenada por Roberto DaMatta pouco antes da LAI entrar em vigor. Jardim e Indolfo também são fontes importantes na retomada da trajetória legal do direito de acesso à informação no Brasil desde a Constituição Federal de 1988.

## 2- Pesquisa documental

Além da pesquisa bibliográfica, para qualificar as entidades que foram objeto de análise do trabalho, compreender o uso da Lei de Acesso à Informação no Brasil e os principais atores envolvidos foi necessária ampla pesquisa documental, por meio da internet. Ela foi feita, principalmente, nos portais dos entes estudados, no Portal da Transparência e no site do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).

Nos portais das entidades foram buscadas as informações institucionais, como missão, competências e atribuições de cada uma delas. Além disso, foram acessados os regimentos internos, para compreensão da estrutura organizacional, e as informações específicas do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e do atendimento à Lei de Acesso à Informação, em especial local de funcionamento, nome e contato da Autoridade de Monitoramento.

O Portal da Transparência foi utilizado para verificar o total de servidores que compõem a força de trabalho de cada um dos entes.

E, por fim, o site do Sistema Eletrônico do Serviços de Informação ao Cidadão – e-SIC (https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios_estatisticos.html) foi utilizado para extração de relatórios estatísticos acerca do uso da Lei de Acesso à Informação ao longo dos anos no Brasil e nas entidades pesquisadas. Os relatórios trazem informações sobre o total de pedidos realizados em um determinado período de tempo, o tipo de resposta dada, as razões das negativas de acesso, o perfil dos solicitantes, entre outras. Dessa forma, foi possível comparar o desempenho das entidades pesquisadas entre si e em relação à média nacional, no que diz respeito ao atendimento à dimensão da transparência passiva da Lei de Acesso à Informação;

## 3- Pesquisa empírica

Para a pesquisa empírica, foram selecionadas seis entidades da Administração Pública Federal Indireta: Agência Nacional do Cinema (Ancine); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro); Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI); e Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

O interesse pela Administração Pública Federal indireta deu-se por dois motivos: por a pesquisadora ser funcionária de carreira em uma autarquia federal (Inmetro) e pelo fato das entidades da administração indireta terem surgido como resposta à busca por mais eficiência no serviço público, o que passa pela gestão e uso da informação, além de ser interessante investigar se essa eficiência dá-se, também, no atendimento às exigências legais relacionadas ao acesso, pelos cidadãos, às informações que as entidades detêm. Além disso, são instituições que guardam proximidade com o mercado, regulando-o ou prestando serviços e informações relevantes.

Uma condição para escolha dos entes analisados foi o fato de concentrarem, no Rio de Janeiro, o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e a autoridade designada para monitorar a implementação da LAI e assegurar o cumprimento nas normas relativas ao acesso à informação, conforme determina o art. 40 da Lei nº 12.527/2011:

> Art. 40. No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes atribuições:
>
> I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;

> II - monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;
>
> III - recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e
>
> IV - orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos (BRASIL, 2011, on-line).

Neste trabalho, a pessoa que ocupa essa posição nas entidades é chamada de Autoridade de Monitoramento da LAI ou simplesmente Autoridade de Monitoramento.

Além disso, os entes pesquisados são distribuídos da seguinte forma: duas fundações públicas (Fiocruz e IBGE); duas autarquias qualificadas como agências reguladoras (ANP e Ancine), uma autarquia qualificada como agência executiva (Inmetro) e uma autarquia sem nenhuma qualificação diferenciada (INPI). Assim, pode-se ter uma visão ampla e verificar possíveis convergências e divergências entre diferentes categorias de entidades.

Nos entes, tentou-se contato, inicialmente, com a Autoridade de Monitoramento, pelo e-mail da pessoa designada (nos casos em que o endereço estava publicado no site) ou pelo endereço eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão. No contato, foi explicado o objetivo da pesquisa e a temática geral das entrevistas, sem detalhamento de perguntas.

A partir daí, foram agendadas as entrevistas, que aconteceram presencialmente, entre outubro e dezembro de 2019[3]. Tratou-se de entrevistas semiestruturadas em profundidade, que seguiram um roteiro composto por questões abertas e fechadas, que pode ser visto no Apêndice A. As questões referiam-se ao período de 2012, quando a LAI entrou em vigor, a 2019, momento em que as entrevistas foram realizadas.

As conversas foram gravadas, mediante concordância dos entrevistados. Um compilado das principais informações obtidas estão no Apêndice C e as transcrições completas podem ser encontradas em: https://drive.google.com/open?id=1AzPmCmMkrUa7j38ifsAikC2hdigxamCi.

De acordo com Duarte (2005, p. 2), “a entrevista em profundidade é um recurso metodológico que busca, com base em teorias e pressupostos definidos pelo investigador, recolher respostas a partir da experiência subjetiva de uma fonte”.

Esta técnica foi escolhida por possibilitar obter uma visão aprofundada dos entrevistados sobre o tema e permitir comparação entre as respostas, mas sem perder a riqueza

[3] Datas das entrevistas: 17/10/2019 (INPI); 31/10/2019 (ANP); 04/11/2019 (Inmetro); 06/11/2019 (Fiocruz); 19/11/2019 (Ancine) e 06/12/2019 (IBGE).

advinda da interação presencial e as informações que dela poderiam surgir, além das previstas pelo roteiro.

Vale ressaltar que, em algumas entidades, a Autoridade de Monitoramento da LAI é a mesma pessoa que coordena o Serviço de Informações ao Cidadãos (SIC) enquanto, em outras, cada uma dessas funções é exercida por um profissional.

Dessa forma, ainda que o contato inicial tenha sido feito com a Autoridade de Monitoramento, em alguns casos o pedido foi encaminhado ao coordenador ou a algum integrante do SIC e, em outros, mais de uma pessoa participou da entrevista, a convite da própria Autoridade de Monitoramento.

Segue, abaixo, um quadro com a função exercida na estrutura regimental e posição ocupada no âmbito da LAI pelo/a(s) entrevistado/a(s) em cada entidade:

Quadro 1 - Função exercida na estrutura regimental e posição ocupada no âmbito da LAI

| Entidade | Função regimental | Posição LAI |
|---|---|---|
| **Ancine** | 1. Auditor-chefe<br>2.Analista administrativo<br>3.Especialista em regulação | 1. Autoridade de Monitoramento<br>2. Integrante do SIC<br>3. Integrante do SIC |
| **ANP** | Coordenadora Institucional da Ouvidoria[4] | Integrante do SIC |
| **Fiocruz** | Ouvidor-Geral | Coordenador do SIC |
| **IBGE** | 1. Chefe da Auditoria<br>2. Chefe da Gerência de Atendimento | 1. Autoridade de Monitoramento<br>2. Coordenador do SIC |
| **Inmetro** | Ouvidora | Autoridade de Monitoramento e Coordenadora do SIC |
| **INPI** | Ouvidor | Autoridade de Monitoramento e |

[4] Nomeada pela Portaria nº 486, de 13 de novembro de 2019, posterior à data da entrevista, portanto. Disponível em: http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-486-de-13-de-novembro-de-2019-227913880. Acesso em: 2 jan. 2020.

| | | |
|---|---|---|
| | | Coordenador do SIC |

Fonte: Elaborado pela autora.

É importante ressaltar que as pessoas entrevistadas são os profissionais/autoridades responsáveis pela implementação da Lei de Acesso à Informação nos entes, ou seja, responsáveis pelos resultados obtidos – bons e ruins. Além disso, a maioria ocupa papel importante na estrutura hierárquica das instituições. Se, por um lado, ganha-se em representatividade institucional e no conhecimento profundo do fenômeno analisado, há que se considerar que há um verniz oficial nas respostas dadas.

Por fim, além das seis entidades que aceitaram participar da pesquisa, também foram tentados contatos com a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e com a Superintendência de Seguros Privados (Susep).

Na ANS, foi enviado um e-mail no dia 22 de outubro de 2019 para a Autoridade de Monitoramento da LAI, conforme informado no site da instituição[5]. No dia 11 de novembro de 2019 foi tentado um novo contato, dessa vez pelo o e-mail do Serviço de Informações ao Cidadão (sic@ans.gov.br). Nenhum deles foi respondido.

Pela Susep, cujo contato inicial deu-se pelo e-mail do SIC, foi recebida uma resposta da Chefia de Gabinete informando que a entidade havia passado por uma significativa reestruturação, ainda em fase de implementação, e que não teria disponibilidade para atendimento da solicitação.

## 3 A QUESTÃO ESTADO X INFORMAÇÃO

O estudo da relação entre o Estado e as práticas informacionais não é novidade. Bourdieu (2008) ressalta que o Estado é resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital: econômico, de força física e informacional. Juntos, eles compõem o "metacapital" estatal, "que assegura o poder sobre os diferentes tipos de capital e sobre sua reprodução" (BOURDIEU, 2008, p. 100).

No Estado Moderno, o acúmulo de informações é um fator determinante para seu surgimento, manutenção e ampliação de controle e poder. De acordo com Giddens (2001, p. 199), o poder do Estado-nação "supõe um sistema de reprodução reflexivamente monitorado,

[5] Disponível em: http://www.ans.gov.br/acesso-a-informacao/servico-de-informacao-ao-cidadao-sic. Acesso em: 3 jan. 2020.

envolvendo a reunião regularizada, armazenamento e controle da informação voltado para fins administrativos".

Ao longo do tempo, a relação entre estado e informação muda, conforme mudam as formas de organização estatal, as demandas da sociedade, as tecnologias disponíveis e disseminadas. De acordo com González de Gómez (2002), no período pós II Guerra Mundial, o Estado começa a tratar a informação como fator estratégico do desenvolvimento científico-tecnológico, podendo-se falar em políticas de informação, voltadas, inicialmente, para o domínio da ciência e da tecnologia.

No final da década de 1970, outro cenário começa a se configurar, com o surgimento e uso mais intensivo das novas tecnologias de informação e comunicação e com a crise do Estado, que levou a movimentos reformistas em diversos países, incluindo o Brasil.

A centralidade crescente do poder informacional e a ênfase na informação enquanto força constitutiva da sociedade (ou seja, como efetivamente capaz de "moldar" o contexto) caracterizam um novo modelo de Estado, de acordo com Braman (2006): o Estado informacional.

Na vertente econômica, a produção, o processamento e a distribuição de informações passam a ser a principal função de uma série de atividades e não apenas ações de suporte (GONZÁLEZ DE GOMÉZ, 2002). De forma mais ampla, governos passam a exercer, cada vez mais, controle deliberado da criação, do processamento, dos fluxos e dos usos da informação para exercer poder (BRAMAN, 2006).

## 3.1 REGIME, AÇÕES E PRÁTICAS INFORMACIONAIS

Para dar mais elementos à compreensão da relação entre o Estado e a informação, utilizaremos o conceito de regime de informação, com os novos fluxos de informação, comunicação e cultura que ele engendra. Antes de adentrar nas características desse regime específico, vale elucidar qual o entendimento de regime, de forma mais geral.

Krasner (2012, p. 94) conceitua regimes como "princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais". O autor diferencia esses elementos de forma bastante clara:

> Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscrições especificas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva (KRASNER, 2012, p. 94).

Regimes são, então, uma ambiência onde imperam determinados princípios, são estabelecidas normas e regras e exercidas práticas em áreas específicas.

O conceito de regime de informação tem nuances de acordo com diferentes autores. Costa (2016) faz uma síntese do principal arcabouço teórico relacionado ao tema, indicando que há entendimentos calcados em aspectos políticos, outros em gestão, na aplicação jurídico-normativa ou na abordagem sociotécnica. Aqui, serão retomados os conceitos desenvolvidos por Bernd Frohmann, Sandra Braman e González de Gómez.

Frohmann (1995, p. 21, tradução nossa) chama de regime de informação "qualquer sistema ou rede mais ou menos estável, em que a informação flua por canais determináveis – de produtores específicos, por estruturas organizacionais específicas, para específicos consumidores ou usuários". Neste sentido, bibliotecas, publicações acadêmicas, rádio ou TV são "nós" de redes de informação.

Merece destaque, na conceituação de Frohmann, a ideia de que regimes de informação não são definitivos, mas estabilizações provisórias que engendram conflitos e disputas entre diversos grupos de interesse. As políticas de informação formais são elementos de um regime de informação, que representam a forma como ele se origina e se estabiliza e como nele são dadas as relações sociais e de poder. Mas, há outras relações que compõem o regime de informação:

> As complexidades dos regimes de informação sugerem que eles raramente, ou nunca, são adequadamente representados por fluxos suaves de um estágio para o próximo (...) Em vez disso, descrever um regime de informação significa mapear os processos agonísticos que resultam em estabilizações provisórias e desconfortáveis de conflitos entre grupos sociais, interesses, discursos e até artefatos científicos e tecnológicos. (FROHMANN, 1995, p. 22, tradução nossa)

Em aproximação com a Teoria do Ator Rede, de Bruno Latour, Frohmann manifesta preocupação com o caráter social e discursivo dos artefatos tecnológicos. De acordo com Magnani e Pinheiro (2011, p. 601):

> Para esse autor as tecnologias incorporam relações sociais, e não são apenas soluções para problemas científicos e técnicos, mas são também processos sociais negociados. A estabilidade e a forma final das novas tecnologias informacionais são fruto de conflitos sobre os seus significados culturais e sociais. As tecnologias teriam, portanto, um caráter inerentemente social.

González de Gómez (2002) trabalha com conceito mais político de regime de informação, como uma relação de forças que define a direção de mediações comunicacionais em uma rede:

> Optamos por utilizar, nessa direção, o conceito de 'regime de informação', que designaria um modo de produção informacional dominante em uma formação social, conforme o qual serão definidos sujeitos, instituições, regras e autoridades informacionais, os meios e os recursos preferenciais de informação, os padrões de excelência e os arranjos organizacionais de seu processamento seletivo, seus dispositivos de preservação e distribuição. Um "regime de informação" constituiria, logo, um conjunto mais ou menos estável de redes sociocomunicacionais formais e informais nas quais informações podem ser geradas, organizadas e transferidas de diferentes produtores, através de muitos e diversos meios, canais e organizações, a diferentes destinatários ou receptores, sejam estes usuários específicos ou públicos amplos (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p. 34).

A autora traça uma equivalência do conceito de regime com o de dispositivos, de Foucault, no sentido de que ele só se constitui no momento em que é operacionalizado, dentro de condições tecnológicas, organizacionais, econômicas e culturais específicas (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002).

A compreensão do regime de informação passa, portanto, pela compreensão do horizonte em que acontecem as ações de informação (GONZÁLEZ DE GÓMEZ; CHICANEL, 2008) e os processos de geração, circulação, acesso e uso da informação.

Como sintetizado por Costa (2016), Sandra Braman (2004), por sua vez, privilegia o arcabouço legal no que tange à formalização de políticas de informação para a compreensão do regime de informação. Trata-se de uma abordagem jurídico-normativa formalista, portanto.

A autora chama de regime global emergente de política de informação o conjunto de políticas relacionadas aos fluxos de informação, comunicação e cultura que foram estabelecidas nas últimas décadas. "Global" porque envolve atores estatais e não-estatais e "emergente" porque ainda está em evolução (BRAMAN, 2004).

Dentro de um sistema político há uma enorme variedade de atores, práticas e discursos em constante mudança. De acordo com Braman (2004), "um regime é uma condição de equilíbrio, mas ainda dinâmica, de um sistema político à medida que toma forma no campo jurídico" (p.12). São as leis e normas, portanto, que materializam o regime e oferecem uma chave para sua compreensão.

De acordo com Braman (2004), a formação de um regime acontece quando fatores internos ou externos à área em questão exigem transformações nas leis e nas regulamentações. No caso das políticas de informação, alterações têm sido demandadas por conta de

transformações sociais advindas, principalmente, da inovação tecnológica e dos processos de globalização.

A autora relaciona algumas características explícitas do regime global de política de informações (BRAMAN, 2004):

1- **Transparência:** tornou-se um objetivo das políticas e alterou a relação entre indivíduos e o Estado e dos Estados entre si.

2- **Redes como princípios organizadores**: além do mercado e das organizações, leva em consideração as redes enquanto forma organizacional.

3- **Responsabilidade compartilhada entre setores público e privado pela formulação de políticas**: consciência de que as tomadas de decisão do setor privado têm impacto estrutural significativo e alteram relações de poder no cenário internacional.

4- **Poder informacional como forma dominante de poder**: poder informacional, exercido por meio da manipulação de bases informacionais de materiais, instituições e símbolos, sobrepõe-se aos poderes instrumental, estrutural e simbólico.

A mudança na relação entre indivíduos e Estados gerada pela ascensão do princípio da transparência, em um contexto de redemocratização em diversos países e de intensificação do uso das novas tecnologias de informação e comunicação, bem como de movimentos de reformas do Estado com contornos predominantemente neoliberais, levou a um regime global de acesso à informação.

Este regime é concretizado no campo jurídico com a previsão do direito de acesso à informação em acordos internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) e a Carta Africana dos Direitos dos Humanos e dos Povos (1986) (CRUZ, SILVA e SPINELLI, 2016), além da aprovação de Leis de Acesso à Informação por dezenas de países nos últimos 40 anos.

O direito, no entanto, não é efetivado exclusivamente pela existência de normas que o garantam. Além das dimensões jurídicas e políticas, é preciso que haja mudanças de procedimentos, de forma que a lei seja convertida em práticas sociais, dois elementos que, segundo Braman (2006, p. 3), se retroalimentam:

> O ditado comum de que "a lei é um alvo em movimento" captura apenas uma parte dos processos pelos quais os sistemas legais mudam; com uma visão mais ampla, é possível ver uma lei específica desenvolvendo a prática cultural, tornando-se uma forma de discurso e, em última instância, sendo traduzida em uma tecnologia. (...) Quer

> seja intencional ou acidental, pretendido ou não, a lei gera mudanças sociais, assim como responde a elas.

Assim, além de leis, normas e regulamentos, é necessário compreender outros elementos dos regimes de informação, descritos por González de Gómez e apresentados resumidamente no trabalho de Delaia (2008): dispositivos de informação (conjunto de meios composto por regras de formação e transformação e por produtos e serviços de informação), atores sociais, artefatos de informação (modos tecnológicos e materiais de armazenagem, processamento e transmissão de dados) e ações de informação.

A ação de informação pode ser definida como:

> Aquela realizada por atores sociais em suas práticas e atividades, ancoradas culturalmente numa forma de vida e geradas em comunidades epistêmicas ou configurações coletivas de relações intersubjetivas (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2012b, p. 27)

Brasileiro e Freire esclarecem que é por meio de ações de informação que são gerenciados os processos relativos ao ciclo de vida da informação:

> Resta ao quarto e último elemento – a ação de informação – a função de intervir no contexto do regime de informação, no sentido de gerar, organizar e compartilhar a informação oriunda de um determinado produtor de informação para os diferentes tipos de usuários, por meio da seleção e utilização de dispositivos e artefatos de informação adequados, em um processo interativo de intercâmbio de informações (BRASILEIRO; FREIRE, 2013, p. 8)

Para os autores, ações de informação são desenvolvidas de acordo com os objetivos propostos pela organização, com as necessidades de informação dos usuários (atores sociais) e com o regime de informação existente. Elas se dão nas diversas fases do ciclo da informação: coleta, arquivamento, tratamento, disseminação e uso.

É inegável que para se garantir o direito de acesso às informações de posse dos órgãos públicos e a transparência governamental são necessárias decisões políticas e estratégicas, bem como a implementação de artefatos e dispositivos de informação que suportem as ações. É preciso, portanto, calibrar as abordagens política e gerencial, entendendo que a última não envolve questões meramente técnicas e que seus componentes técnicos também não são neutros.

Assim, retomando as definições trazidas por Krasner (2012), o trabalho parte da compreensão dos princípios e das normas e chega às regras e procedimentos instituídos para

fazer valer (ou não) o direito de acesso às informações produzidas ou em posse do poder público, entendendo este acesso não como um garantidor de governos mais abertos, mas como uma das condições necessárias ao estabelecimento de novas relações entre Estado e sociedade, como será discutido na próxima seção.

## 3.2 DA PUBLICIZAÇÃO AO GOVERNO ABERTO

Acesso à informação, publicidade e transparência são corriqueiramente apontados como formas de se aumentar a *accountability* pública, o controle sobre os atos do governo e a participação dos cidadãos na esfera política. Os termos são usados de forma quase unívoca – ou, ao menos, como satisfatoriamente intercambiáveis.

De fato, são condições necessárias ao aprimoramento democrático e à construção de um novo modelo de interação entre o Estado e a sociedade, que pode ser compreendido por meio do que se tem chamado de Governo Aberto. Mas não são sinônimos e tampouco configuram um desencadeamento que acontece naturalmente. A relação entre os conceitos mais parece um percurso a ser percorrido, a depender de mudanças nos princípios, normas, regras, procedimentos de tomada de decisões e ações de informação do poder público.

O conceito de **publicidade** é bastante desenvolvido nas teorias políticas e sociais. De acordo com Bobbio, é a característica que diferencia as Repúblicas Democráticas de Estados Absolutos:

> Enquanto o principado no sentido clássico da palavra, a monarquia de direito divino, as várias formas de despotismo, exigem a invisibilidade do poder e de diversos modos a justificam, a república democrática — *rés publica* não apenas no sentido próprio da palavra, mas também no sentido de exposta ao público —exige que o poder seja visível (BOBBIO, 2007, p. 30)

Ainda de acordo com o autor:

> Mesmo quando o ideal da democracia direta foi abandonado como anacrônico (...) e foi substituído pelo ideal da democracia representativa (...) o caráter público do poder, entendido como não-secreto, como aberto ao 'público', permaneceu como um dos critérios fundamentais para distinguir o Estado constitucional do Estado absoluto e, assim, para assinalar o nascimento ou o renascimento do poder público em público" (BOBBIO, 2009, p. 98).

Na Constituição Federal de 1988, a **publicidade** está listada explicitamente como um dos princípios da Administração Pública Brasileira junto com legalidade, impessoalidade,

moralidade e eficiência. Filgueiras (2011) explica o princípio como a exigência de que as políticas e as normas emanadas do governo ocorram em um processo aberto de decisão. Revueltas (2015, p. 23, tradução nossa) reforça que a **publicidade** é fonte de legitimidade dos atos públicos, "uma vez que o fundamento último do poder é a opinião dos governados" e Zepeda (2015, p. 7. tradução nossa) defende que "uma democracia opaca para os cidadãos é pouco confiável e indigna de lealdade".

A ideia de **publicização**, que aqui nos interessa, relaciona-se à importância de que funcionários do governo documentem suas atividades e decisões, um dos princípios da burocracia moderna. Trata-se da informação oficial, que serve como prova de ações e é passível de ser validada.

Ayllón (2015) lembra que a organização desses documentos, de forma que possam ser encontrados de forma rápida e eficiente, é crucial para que o direito constitucional seja efetivado.

Merino (2018) ressalta que o **acesso** é uma fase distinta da produção da informação, com atores e processos que não devem ser confundidos: a produção está no âmbito dos órgãos públicos, que devem buscar cumprir o princípio da máxima publicidade, enquanto o acesso diz respeito aos cidadãos, que devem ter meios de acessar, conhecer o fazer uso das informações.

Regras e procedimentos que visam a garantir esse **acesso** são institucionalizados pelas Leis de Acesso à Informação aprovadas em diversos países do mundo (BERLINER, 2014), tornando mais difícil que sejam abolidos por decisões políticas futuras. A lei brasileira, como será visto em mais detalhes adiante, explicita como devem ser feitos os pedidos de acesso, os prazos e formas de recursos, requisitos para a classificação das informações, entre outros direcionamentos. "Enquanto práticas transparentes podem existir na ausência de leis de acesso à informação, tal transparência não institucionalizada dá menos garantia de que essas práticas serão sustentadas no futuro ou implementadas imparcialmente" (BERLINER, 2014, p. 482-483, tradução nossa).

Outros benefícios das leis de acesso à informação, de acordo com o autor, são limitar a capacidade dos atores políticos manterem o controle sobre as informações e beneficiarem-se disso de diferentes formas (por exemplo, pedindo suborno para liberá-las) e permitir o monitoramento, pelos cidadãos, do que tem sido feito pelo governo (BERLINER, 2014, p. 482, tradução nossa).

As Leis de Acesso à Informação são, portanto, uma parte importante da busca pela transparência, ao oficializarem uma mudança de concepção do Estado enquanto "detentor do monopólio de 'documentos oficiais' para guardião de 'informações públicas'" (MICHENER, CONTRERAS e NISKIER, 2018, p. 61).

A **transparência**, no entanto, vai além do **acesso à informação**. Esta é uma condição necessária àquela, mas não suficiente. Michener e Bersch (2013) ajudam a esclarecer a diferença, apontando que a **transparência** tem duas dimensões: a visibilidade e a possibilidade de inferência. A visibilidade significa que a informação disponibilizada (publicizada) deve ser completa e facilmente localizada.

Mas, a visibilidade não basta para que haja transparência. A informação deve possibilitar, também, que se tire conclusões precisas (MICHENER; BERSCH, 2013) e isso envolve outros elementos. Não basta que dados e informações estejam publicizados e sejam acessados, é necessário que sejam considerados o público que irá utilizá-los potencialmente, a maneira como irá recebê-los, a facilidade (ou dificuldade) de compreendê-los.

Uma sociedade com pleno direito à informação, de acordo com Zepeda (2015, p. 9, tradução nossa), deve pensar este direito em termos da educação dos cidadãos, uma condição "que lhes permitem atuar como sujeitos autônomos, informados e com sentido crítico, isso é, como verdadeiros sujeitos de uma sociedade democrática".

Vieira (2013 apud CRUZ, SILVA e SPINELLI, 2016) lista alguns princípios fundamentais à transparência pública: facilidade de acesso aos dados governamentais; linguagem cidadã, simplificada para o entendimento de todas as pessoas; navegação eletrônica intuitiva; confiabilidade informacional; presença de instrumentos de busca e consulta; contínuo aperfeiçoamento do site e atualização das bases de dados disponíveis.

É importante lembrar que o Estado brasileiro (e não só ele) tem uma tradição de opacidade desde o seu surgimento (JARDIM, 1999) e que rompê-la exige não só decisões políticas, mas também a implementação de novas práticas administrativas e gerenciais, que vão impactar as diversas fases do ciclo de vida da informação:

> Desde a sua invenção no século passado, o Estado brasileiro, em seu sentido estrito, teve a opacidade e não a transparência como um dos seus mais nítidos atributos. Inserida na agenda política do país após meados dos anos oitenta deste século, a transparência do Estado manteve-se restrita à retórica do discurso democrático. Resta-nos o século XXI, como sugerido por Stepan, para a formulação de políticas e práticas informacionais que garantam a visibilidade do Estado pela sociedade civil (JARDIM, 1999, p. 21).

Malin (2018, p. 8) ressalta que “transparência não é um atributo direto dos conteúdos, mas resultado das condições em que ocorrem a produção, o processamento, arquivamento, acesso e uso da informação”. Na mesma linha, Ayllón (2015, p. 21, tradução nossa) defende que uma política de transparência “envolve um repensar completo de como as agências governamentais compilam, administram, organizam, usam, preservam ou destroem informações”.

Arreola (2017) explica a dupla vertente da **transparência**, enquanto questão de poder e de gerenciamento:

> Tem uma clara aspiração redistributiva de poder para com o cidadão, dando-lhe um direito que o capacita perante os enormes e complexos aparatos estatais. A informação é poder e a transparência busca que seu acesso seja melhor distribuído entre o governo e os cidadãos. É também uma questão de gestão, já que a efetiva realização do DAI [*direito de acesso à informação*] exige dispositivos burocráticos que não apenas são obrigatórios para serem transparentes, mas também capazes de serem transparentes. Isso exige o desenvolvimento de um conjunto de procedimentos, padrões, sistemas e práticas adequadamente projetados e implementados com sucesso para esse fim. (ARREOLA, 2017, p. 17, tradução nossa)

A **transparência** não é absoluta. Ela convive, em diferentes graus, com a opacidade (JARDIM, 1999, p. 51) e para atingi-la é necessário haver uma combinação de fatores que, de acordo com Vergara (2015), vão desde a aprovação de leis até a mudança da cultura organizacional no setor público:

> Para conseguir um governo transparente, não basta ter um novo sistema legal que regule as obrigações de transparência do governo, nem com a boa vontade de políticos e funcionários de alto nível. Esses elementos são necessários, mas não suficientes. É necessário também que as práticas de transparência sejam refletidas nas rotinas e procedimentos das organizações públicas, bem como no conjunto de valores (cultura organizacional) que diariamente influenciam o comportamento dos atores organizacionais em todos os níveis. (VERGARA, 2015, p. 8, tradução nossa)

A transparência não acontece naturalmente, a partir da aprovação de leis que visam a garanti-la. É preciso alterar a forma de funcionamento da máquina pública, criar e manter mecanismos pelos quais o público possa solicitar e obter informações, e isto tem custos materiais e de recursos humanos para as organizações (VERGARA, 2015). Dokeniya (2013) reitera que deve haver investimentos em sistemas de informação, capacitação e treinamento, além da atualização das práticas de arquivamento:

> This requires considerable effort and investment to boost both technical and human resource capacity. Information systems and archival practices must be upgraded and records digitized so that information can be retrieved within mandated timeframes. Staff

> capacity and training is required to improve information management and dissemination skills. Organizational units must be set up to respond to requests. Formal institutions overseeing capacity-building are important for these efforts (DOKENIYA, 2013, p. 9).

Esses custos não devem ser ignorados, ainda que não se coloque em xeque os benefícios das políticas de transparência, como tornar as instituições mais eficazes, ao dificultar que desviem de seus objetivos públicos para atender interesses privados e ao expor publicamente o trabalho de funcionários competentes (VERGARA, 2015), e facilitar o escrutínio público do que tem sido realizado.

Esta, a aproximação entre transparência e controle social merece ser discutida à luz do que se entende por *accountability*, um conceito mais atual, que se fortalece com os movimentos de ampliação da cidadania e da participação popular.

Schedler (1999) explica o conceito de *accountability* em duas vertentes: "*answerability*" e "*enforcement*". "*Answerability*" consiste no direito dos cidadãos receberem informações e a obrigação correspondente dos ocupantes de cargos públicos de informar e explicar o que estão fazendo. "*Enforcement*" é a capacidade de impor sanções aos detentores do poder que violaram suas obrigações e de recompensar aqueles que agiram bem. Há, assim, três dimensões da *accountability*: informação, justificação e punição, que se apresentam em diferentes graus a depender da situação.

Fox (2007) fala em "*soft accountability*" – a capacidade de formular respostas – e "*hard accountability*", que pressupõe a possibilidade de sanções. Para o autor, a disseminação e o acesso à informação indicam transparência, mas não *accountability*.

O´Donnel (1998 apud XAVIER, 2011) distingue a *accountability* horizontal – agentes públicos que se controlam mutualmente – da vertical – controle realizado pela sociedade civil.

Peixoto (2013 apud BURGARELLI, 2015) sintetiza a relação entre *accountability* e a divulgação de informações pelo governo da seguinte forma:

> ...mecanismos de *accountability* baseados na divulgação de dados por parte de governos requerem ainda outras três etapas para se materializarem: 1) os dados devem chegar ao seu público alvo; 2) membros do público alvo conseguem processar a informação divulgada e reagir a ela; e 3) agentes públicos respondem à reação da sociedade civil ou recebem sanções desse público por meios institucionais (PEIXOTO, 2013 apud BURGARELLI, 2015, p. 20).

As pressões sociais por mais transparência e *accountability*, somadas às demandas por mais espaços de participação popular, aos avanços tecnológicos e à consolidação da

governança colaborativa na gestão dos assuntos públicos são associadas à emergência da ideia de Governo Aberto (CRUZ-RUBIO, 2015).

A temática, relacionada a movimentos que levaram ao desenvolvimento das leis para garantir o acesso às informações públicas, ganha força com a publicação do memorando sobre Transparência e Governo Aberto, que Barack Obama enviou aos chefes de departamento e agências federais dos Estados Unidos, no segundo dia de seu mandato (THE WHITE HOUSE, 2009) e, sobretudo, com o lançamento, em 2011, da Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership* – OGP). A OGP é uma iniciativa internacional fundada por África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido, que hoje é integrada por mais de 70 países (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2009).

No memorando, a presidência dos Estados Unidos preconiza que governos devem ser transparentes, participatórios e colaborativos e que a abertura fortaleceria a democracia e promoveria eficiência e efetividade (THE WHITE HOUSE, 2009). Tem-se, portanto, a transparência, a participação e a colaboração como três pilares do conceito seminal de governo aberto (CRUZ-RUBIO, 2015).

Bingham e Foxworthy (2012 apud LACERDA; HELAL; CABRAL, 2017, p. 110) explicam as ideias que estão por trás desses pilares: "a de que a transparência promove a responsabilização (*accountability*); de que a participação melhora a eficácia governamental e a qualidade de tomar decisões e de que a colaboração incorpora os cidadãos nas ações do governo".

A declaração de governo aberto, assinada pelos integrantes da OGP, por sua vez, consiste em uma declaração de compromisso em: 1- aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais; 2- apoiar a participação cívica; 3- implementar os mais altos padrões de integridade profissional por todas as administrações; e 4- ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas (OPEN..., 2011). Vê-se, aqui, a inclusão explícita da tecnologia e da inovação como um princípio do governo aberto.

Se há certa convergência quanto aos princípios do governo aberto – apesar de haver outros que aparecem com menor frequência, como inclusão e diversidade (BELLIX; GUIMARÃES; MACHADO, 2016) – não há um conceito fechado em relação ao termo.

Cruz-Rubio (2015) traz alguns conceitos presentes na literatura sobre o tema, antes de desenvolver o seu próprio. Reproduzindo alguns deles, para Ortiz de Zárate, governo aberto é

> [...] um modo de interação sociopolítica, baseado na transparência, na prestação de contas, na participação e na colaboração, que instaura uma maneira de governar mais dialogante, com maior equilíbrio entre o poder dos governos e dos governados, ao mesmo tempo que confere à cidadania um papel corresponsável. Os fins pretendidos são a melhora na tomada de decisão e a implicação dos cidadãos na gestão pública, através de um aumento do conhecimento e da implementação da inovação pública. (ORTIZ DE ZÁRATE, 2014 apud CRUZ-RUBIO, 2015, p. 141).

Ramírez-Alujas, por sua vez, conceitua governo aberto a partir de sua estratégia de atuação:

> O governo aberto trata-se do meio para reformar a sociedade e o Estado, para passar dos modelos organizacionais verticais à colaboração em rede, para ir da atenção dos assuntos públicos individualizados por setores à gestão integral, para criar compromissos transversais e gerar valor público em colaboração (RAMÍREZ-ALUJAS, 2011a apud CRUZ-RUBIO, 2015, p. 143)

O conceito de Noveck tem a tecnologia como elemento central:

> Governo aberto é uma inovação estratégica para mudar a forma como o governo trabalha. Usando tecnologia de rede para conectar o público ao governo e manter aquele informado via *open data*, um governo aberto clama por ajuda na resolução de problemas. O resultado final são instituições mais eficientes e uma democracia mais robusta (NOVECK, 2011 apud CRUZ-RUBIO, 2015, p. 143)

Por fim, a proposta de definição do próprio Cruz-Rubio:

> definimos governo aberto como uma filosofia político-administrativa, um novo paradigma ou modelo de interação sociopolítica que – baseada firmemente nos valores e princípios de transparência, de democracia participativa e empoderamento cidadão, de prestação de contas, de *open data* e do uso de inovações tecnológicas, e na conformação de governos como plataformas que promovam a colaboração e interação – se constitui como um modo e / ou estratégia para o desenho, implementação, controle e avaliação de políticas públicas e para processos de modernização administrativa, e que coloca o cidadão como centro de atenção e prioridade, oferecendo assim uma alternativa para a gestão pública. Como filosofia político-administrativa, é pois diferenciável em relação a outras estratégias ou filosofias político-administrativas existentes. (CRUZ-RUBIO, 2015, p. 145)

A partir dos conceitos apresentados convém pensar que a noção de Governo Aberto tem dois vieses, que não são excludentes, mas também não caminham juntos, necessariamente: o da eficiência na prestação de serviços públicos e o do fortalecimento dos processos de *accountability* pública.

Ele abrange, portanto, o desenvolvimento de novos serviços e a ampliação da eficiência dos processos realizados pelo governo, com foco no cidadão e por meio da tecnologia, mas vai além. Governo Aberto pressupõe uma nova forma de relacionamento entre Estado e sociedade, regida pelos princípios já apontados, e que pode ter ou não – tende a ter – as TIC como eixo transversal. De acordo com Berberian, Mello e Camargo (2014):

> De forma geral, espera-se que o Governo Aberto altere o *status quo* e o funcionamento da máquina administrativa, dando poder aos cidadãos, questionando os limites da democracia representativa e criando novos canais de participação e apoio à tomada de decisões, tendo as mídias sociais e a internet como plataforma (BRANCO, 2014). (BERBERIAN; MELLO; CAMARGO, 2014, p. 32)

Aqui, cabe mencionar que Governo Aberto não pode ser tomado como um sinônimo de Dados Abertos Governamentais (DAG), ainda que eles sejam importantes vetores de fomento da transparência pública por meio da internet, uma vez que se baseiam em "acesso irrestrito à informação que gera e armazena o governo (por considerá-la pública e de domínio público) e em formatos que permitam seu uso, análise e transformação" (CRUZ-RUBIO, 2015, p. 135).

São considerados Dados Abertos Governamentais aqueles que seguem oito princípios, que foram estabelecidos por um grupo de especialistas na Califórnia. Eles dizem que dados abertos devem ser: 1- completos; 2- primários; 3- atuais; 4- acessíveis; 5- processáveis por máquina; 6- com acesso não discriminatório; 7- em formatos não proprietários; 8- com licenças livres (BRASIL, [201-?]).

O fato de haver muitos dados abertos, no entanto, não significa que haja, necessariamente, um Governo Aberto. Chega-se, aqui, à segunda vertente do conceito, aquela referente ao aprimoramento da democracia.

O Governo Aberto, como já dito, pressupõe novas "regras do jogo" no exercício democrático (RAMÍREZ-ALUJAS, 2012), indo além do uso de uma tecnologia ou de um formato específico para disponibilização de informações à sociedade (CRUZ-RUBIO, 2015).

A noção de Governo Aberto está diretamente relacionada ao direito de acesso à informação, mas há que se pensar no tipo de informação que tem sido publicizada, de maneira ativa ou mediante solicitação dos cidadãos. Roberts (2002) ressalta, por exemplo, que os usuários mais frequentes das leis de acesso à informação tendem a ser indivíduos ou empresas que buscam informações sobre atividades que os afetam diretamente:

> For example, individuals seek information about decisions to deny benefits, while businesses seek information about adverse regulatory or procurement decisions. In most cases, therefore, a right of access is more accurately justified as an instrument for discouraging arbitrary state action and protecting the basic right to due process and equal protection of the law. (ROBERTS, 2002, p. 9)

Em relação aos dados abertos, Yu e Robinson (2012) propõem que a análise seja feita de duas formas diferentes. A primeira diz respeito à forma como os dados são disponibilizados, num espectro entre adaptável e inerte, dependendo da facilidade ou dificuldade de fazer um uso inovador deles. A segunda avalia os benefícios da divulgação: prestação de serviços ou *accountability* pública (YU; ROBINSON, 2012).

Os autores alegam que pode haver uma quantidade enorme de dados publicados em formato aberto com potencial de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e a prestação de serviços públicos, mas que pouco impactam os processos de *accountability* e a dinâmica de poder na sociedade.

Eles defendem que a distinção é essencial à compreensão correta do quanto governos caminham em direção a práticas menos opacas e à maior prestação de contas à população:

> Essas novas políticas de "governo aberto" obscureceram a distinção entre as tecnologias de dados abertos e as políticas de governo aberto. Governo aberto e dados abertos podem existir sem o outro: um governo pode ser um governo aberto, no sentido de ser transparente, mesmo se não adotar novas tecnologias (a questão principal é se as partes interessadas sabem o que precisam saber para manter o sistema é honesto). E um governo pode fornecer dados abertos sobre tópicos politicamente neutros, mesmo que permaneça profundamente opaco e *unaccountable*.
>
> (...)
>
> Os dados abertos podem ser uma força poderosa para a *accountability* pública - podem tornar as informações existentes mais fáceis de analisar, processar e combinar do que nunca, permitindo um novo nível de escrutínio público. Ao mesmo tempo, as tecnologias de dados abertos também podem aprimorar a prestação de serviços em qualquer regime, mesmo que opaco. Quando os formuladores de políticas e o público usam o mesmo termo para esses dois benefícios importantes, os governos podem conseguir crédito por uma maior *accountability* pública simplesmente fornecendo tecnologia de dados abertos" (YU; ROBINSON, 2012, p. 181-182, tradução nossa)

Chegar ao aprimoramento de processos de *accountability* e a formas mais abertas de governo não é, portanto, um resultado inequívoco da maior publicização e acesso a dados e informações. Ainda assim, discutir como a administração pública organizou-se para atender a LAI contribui para a compreensão de uma etapa em direção a governos mais transparentes,

cooperativos e colaborativos. Afinal, leis que asseguram o acesso às informações em posse dos órgãos públicos são instrumentos normativos fundamentais de suporte e embasamento às políticas de Governo Aberto (VARELA, 2017), ainda que a centralidade do cidadão na construção e na avaliação de políticas públicas vá além do acesso à informação e da transparência.

## 4 A ABORDAGEM ORGANIZACIONAL SISTÊMICA

Para este trabalho, cuja abordagem vai do plano político-institucional ao organizacional, faz-se necessário compreender o que são as organizações, que permeiam nossa vida em sociedade. Chiavenato (2003), traz dois diferentes significados: organização enquanto entidade social e enquanto função administrativa. Para compreensão de nosso objeto de estudo e da abordagem desta pesquisa, o primeiro é o mais relevante:

> Organização como uma entidade social na qual as pessoas interagem entre si para alcançar objetivos específicos. Neste sentido, a palavra organização significa um empreendimento humano moldado intencionalmente para atingir determinados objetivos (CHIAVENATO, 2003, p. 82).

O autor traz as empresas como exemplos de organização social, mas assim também o são os órgãos e entidades públicas. Mais especificamente, trata-se de organizações formais, "uma forma de agrupamento social estabelecida de maneira deliberada ou proposital para alcançar um objetivo específico" (CHIAVENATO, 2003, p. 291), que apresenta cinco características básicas: divisão do trabalho, especialização, hierarquia, amplitude administrativa e racionalismo.

A burocracia, de acordo com Chiavenato (2003, p. 258), é uma forma de organização baseada na racionalidade, ou seja, "na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos". É uma teoria, conforme já visto, focada na estruturação das organizações, cujos marcos foram desenvolvidos com especial interesse neste trabalho, ainda que haja elementos advindos de outras vertentes que dão ênfase à tecnologia, às pessoas, às tarefas ou ao ambiente.

O autor lembra que organizações são constituídas por pessoas e por recursos não-humanos, como físicos e materiais, financeiros, tecnológicos ou mercadológicos, sendo estruturadas e orientadas para atingir um objetivo comum (CHIAVENATO, 2003, p. 23).

Cianconi (2003) ressalta que organizações são unidades sociotécnicas – sócio porque consistem em relações sociais entre indivíduos da própria organização e com agentes externos e técnicas pois dependem de um conjunto de saberes, equipamentos, materiais e tecnologias – que aprendem por meio de *feedbac*k, ou seja, reagem ao ambiente e mudam suas operações para se adequar à realidade (CIANCONI, 2003). Essa é uma visão sistêmica das organizações, que as compreende como "um conjunto de elementos interdependentes e interagentes no sentido de alcançar um objetivo ou finalidade" (CHIAVENATO, 2003, p. 476).

Essa abordagem vê as organizações enquanto sistemas que estão dentro de sistemas maiores e que são compostas por subsistemas, num encadeamento contínuo. Chiavenato (2003, p. 474) explica:

> Os sistemas existem dentro de sistemas. Cada sistema é constituído de subsistemas e, ao mesmo tempo, faz parte de um sistema maior, o supra-sistema. Cada subsistema pode ser detalhado em seus subsistemas componentes, e assim por diante. Também o supra-sistema faz parte de um supra-sistema maior. Esse encadeamento parece ser infinito.

Os sistemas podem ser fechados – não influenciam e não recebem influência do ambiente – ou abertos – relacionam-se com o ambiente por meio de entradas (*inputs*) e saídas (*outputs*), têm função de retroalimentação (*feedback*) e readaptam-se constantemente às condições do meio, são adaptativos (CHIAVENATO, 2003).

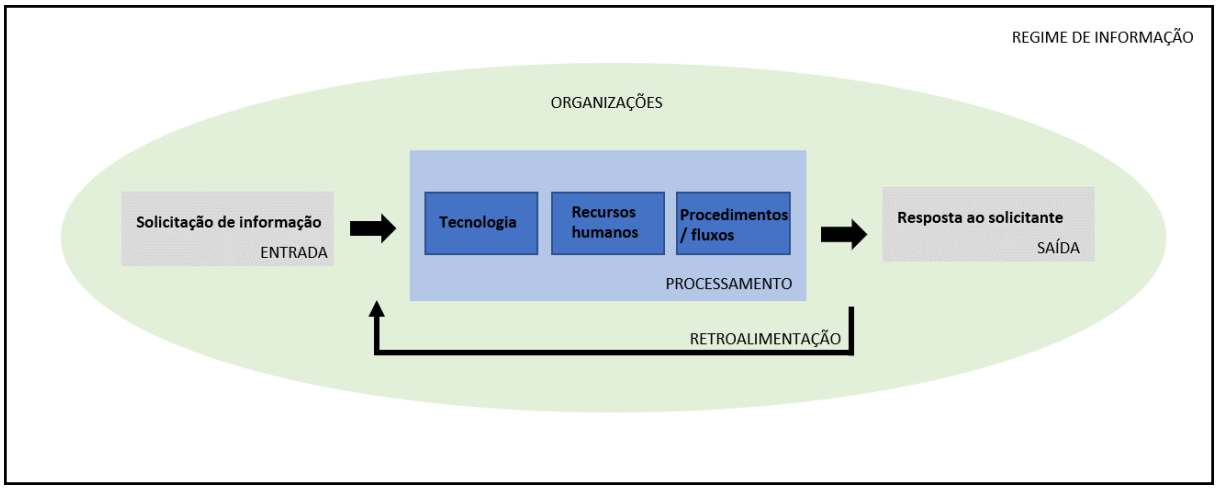
É possível compreender a investigação que está sendo feita neste trabalho como um olhar para um sistema (ou subsistema) das organizações em questão, ou seja, como um conjunto de elementos interdependentes, que interagem entre si, para atingir o objetivo de fornecer aos demandantes as informações solicitadas via Lei de Acesso à Informação.

Neste sistema, ilustrado abaixo, temos os pedidos de informação enquanto entrada[6] e as respostas dadas como saída[7]. Entre um ponto e outro, há o processamento[8], que envolve tecnologia, recursos humanos e procedimentos estabelecidos. Há, ainda, uma função de retroalimentação (*feedback*) para controlar o funcionamento do sistema, que ocorre no interior de uma organização, que tem aspectos culturais específicos, e que é envolvido, externamente, pelo ambiente – aqui entendido como o regime de informação.

---

[6] Entrada (*input*) ou insumo "é a força ou impulso de arranque ou de partida do sistema que fornece material ou energia ou informação para a operação do sistema" (CHIAVENATO, 2003, p. 477).
[7] Saída (*output*) é o resultado de um sistema (CHIAVENATO, 2003).
[8] Processamento "é o mecanismo de conversão das entradas em saídas" (CHIAVENATO, 2003, p. 477), é a produção do resultado.

Figura 1- Representação do sistema de atendimento às solicitações de informações recebidas via LAI




Fonte: Desenvolvido pela autora

Para entendimento desse sistema é necessário compreender a **informação enquanto recurso organizacional**, ou seja, como meio ou expediente para que organizações atinjam seus objetivos (MALIN, 2003). Essa concepção traz embutida a ideia de que, como outros recursos, a informação também pode ser gerenciada.

É nisso que consiste o termo *Information Resources Management (IRM)*, que começou a ser usado nos anos 1970 e que ganhou destaque a partir de 1985, com a publicação de uma lei pelo governo dos Estados Unidos (MALIN, 2003):

> Em 1985, a noção de que informação *itself* é gerenciável ganha peso ao ser institucionalizada em lei do governo dos EUA (circular a-130, 1985, tradução da autora), através do conceito de *Information Resources Management*, como sendo: 'planejamento, orçamento, organização, coordenação, treinamento e controle associados à informação em si (*Information itself*) e recursos associados, como pessoal, financeiros, equipamentos e tecnologia' (MALIN, 2003, p. 81)

Bettencourt e Cianconi (2012) reforçam que a chave para compreensão da *Information Resources Managemen*t é que é preciso gerenciar "não só a informação propriamente dita, mas também as tecnologias de comunicação, tratamento e disseminação da informação, bem como capacitar recursos humanos envolvidos nos processos informacionais". Martins (2014) ressalta que os recursos de informação integram processos (ciclo de vida da informação), ferramentas (tecnologias) e pessoas (usuários), aspectos essenciais a uma apropriada Gestão da Informação.

Para Brussard (1988 apud MALIN, 2003), o IRM é um termo equivalente a "gestão da informação". O uso da palavra recurso, para o autor, "parece não ter outra função do que chamar atenção para o fato de que informação é tudo o mais que é necessário para provê-la, como pessoas, dinheiro e materiais" (BRUSSARD, 1988, p. 87 apud MALIN, 2003, p. 83).

Neste sentido, esta pesquisa busca compreender os processos transversais que são estabelecidos nas organizações para que pedidos de acesso à informação sejam atendidos e alguns elementos que estão envolvidos nestes processos.

Entre eles, estão os **recursos humanos**, identificando quais são os principais atores e unidades envolvidas na operacionalização da Lei de Acesso à Informação; se há algum perfil profissional predominante entre aqueles que atuam neste processo e como eles são/foram capacitados para a atividade.

Também merecem atenção as **tecnologias** utilizadas para recebimento de solicitações de informação, tramitação interna e entrega de respostas aos cidadãos, compreendendo que este é um elemento que impacta a eficiência do processo e que pode facilitar ou dificultar o acesso às informações públicas.

São estudados, ainda, os **procedimentos e fluxos** estabelecidos em cada organização para operacionalização da transparência passiva – resposta a pedidos dos cidadãos – prevista na Lei de Acesso à Informação.

Outro fator que influencia a efetivação deste direito de acesso é a **cultura** e o **comportamento** que se tem em relação à informação nas organizações. Estes são elementos interrelacionados, que formam o ambiente informacional, entendido como uma totalidade que leva em conta:

> os valores e as crenças empresariais sobre informação (cultura); como as pessoas realmente usam a informação e o que fazem com ela (comportamento e processos de trabalho); as armadilhas que podem interferir no intercâmbio de informações (política); e quais sistemas de informação já estão instalados apropriadamente (sim, por fim a tecnologia). (DAVENPORT, 1998, p. 12)

Davenport (1998) explica que, enquanto o comportamento informacional refere-se à forma como indivíduos lidam com a informação (busca, uso, alteração, troca, etc), a cultura diz respeito a valores e crenças compartilhados por um grupo:

> Por cultura em relação à informação entendo o padrão de comportamentos e atitudes que expressam a orientação informacional de uma empresa. Culturas, nesse sentido, podem ser fechadas ou abertas, orientadas por fatos ou baseadas na intuição ou em rumores, de enfoque interno ou externo, controladas ou autorizadas (DAVENPORT, 1998. p. 110).

Cultura é um conceito estudado por diferentes áreas do conhecimento, como Antropologia, Sociologia e Administração. Quando se fala em cultura organizacional em relação à informação, trata-se do "hábito de organizar, tratar e usar a informação, de compartilhá-la, de tratar tanto da Gestão da Informação (estoques registrados) como de facilitar o compartilhamento do conhecimento tácito, não registrado, originário do indivíduo, suas experiências, competências, vivências" (CIANCONI, 2003, p. 17).

Também interessa a este trabalho compreender se os operadores da LAI julgam haver aspectos culturais ou comportamentais nas organizações que restringem o atendimento da lei e, consequentemente, a efetivação do direito de acesso às informações públicas, contribuindo para a manutenção da opacidade em relação às atividades do Estado.

Essa é uma preocupação relevante, uma vez que, de acordo com Davenport (1998), entre os componentes formadores de um ambiente informacional – estratégia, política, comportamento/cultura, *staff*, processos e arquitetura – cultura e comportamento são, possivelmente, os mais resistentes a mudanças. E, como já desenvolvido, a transparência não é um atributo historicamente associado ao Estado brasileiro.

## 5 O PLANO ADMINISTRATIVO DO ESTADO E AS AÇÕES DE INFORMAÇÃO

A Administração Pública nos moldes da que conhecemos hoje nasceu com o Estado Moderno, quando o controle da administração passa a ser estatal e não mais pessoal, centrado na figura do governante (ARAGÃO, 1997).

Ela constitui uma das duas vertentes de análise do Estado. A outra, de acordo com Bresser-Pereira, é o "Estado como regime político ou como sistema constitucional-legal" (BRESSER-PEREIRA, 2017, p. 149).

Woodrow Wilson, em seu clássico "O estudo da Administração", ressalta que a Administração é o aspecto mais visível do Governo, mas diferencia questões administrativas de questões políticas:

> O mais importante a ser observado é a verdade já tantas vezes e com tanto sucesso reiterada pelos nossos reformadores do serviço público; a saber: que a Administração está fora da esfera própria da política. As questões administrativas não são questões políticas. Embora a política determine as tarefas para a administração, não se deve tolerar que ela maneje as suas repartições. (WILSON, 2005, p. 358)

O autor cita Bluntschili para analisar a separação entre a Administração e a Política:

> A Política, diz êle [sic], é a atividade do Estado "nas coisas grandes e universais" enquanto que "a Administração, por outro lado", é "a atividade do Estado nas coisas pequenas e individualizadas. A Política é assim campo específico do estadista, a Administração, do funcionário técnico". "A elaboração de diretrizes políticas não prescinde da ajuda da Administração"; mas nem por isso a Administração é Política. (WILSON, 2005, p. 358)

No Estado Moderno, a administração fica a cargo de uma tecnoburocracia pública, que consiste em um corpo de funcionários organizados de forma hierárquica. Sua instituição visa substituir formas patrimonialistas de gestão, em alinhamento à compreensão do Estado como "coisa pública" e não como um ente a serviço de um grupo controlador, como acontecia nas sociedades pré-democráticas (BRESSER-PEREIRA, 1995).

A produção, o registro e o arquivamento de informações são atividades centrais deste tipo de administração, como ressalta Max Weber, principal expoente do modelo burocrático:

> A administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos [os arquivos], preservados em sua forma original ou em esboço [...] O quadro de funcionários que ocupe ativamente um cargo ´público´, juntamente com seus arquivos de documentos e expedientes, constitui uma repartição (WEBER, 1982, p. 230).

Para o autor, trata-se de um modelo superior tecnicamente a outras formas de organização, por permitir a especialização das funções administrativas a partir de critérios objetivos, privilegiando a especialização das funções, a impessoalidade, as garantias jurídicas aos cidadãos (WEBER, 1982). Além da administração baseada em documentos escritos, estão entre suas características (WEBER, 1982, p. 230-237):

- Princípios de hierarquia, com sistema ordenado de subordinação;
- Separação entre a atividade profissional e a vida privada;
- Treinamento e especialização dos funcionários;
- Vitaliciedade do cargo;
- Existência de uma carreira no serviço público.

A relação simbiótica entre administração pública e informação é tratada por Malin (2003), que faz referência aos trabalhos de Porat e Brussard. De acordo com a autora, Porat considera "a burocracia pública, essencialmente, um organismo produtor, distribuidor e consumidor de informações" (MALIN, 2003, p. 66). Na mesma linha, Brussard ressalta que "no setor público, o processo primário de trabalho consista em produzir e processar informação" (MALIN, 2003, p. 69).

O vínculo entre informação e Estado se tornou mais complexo em meados do século XX, no cenário pós-guerra. Como já dito, é quando se passa a pensar a informação não somente como cerne da racionalidade administrativa do Estado, mas também como objeto de políticas estratégicas. Para González de Gómez:

> A política de informação emerge como tema e domínio relativamente autônomo, em nível nacional e internacional, no cenário do pós-guerra, associada às políticas de ciência e tecnologia. O nexo da informação com a política seria então estabelecido por sua inclusão na esfera de intervenção do Estado, agora não só como dimensão de racionalidade administrativa, mas como fator estratégico do desenvolvimento científico-tecnológico (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p. 27).

Com a ampliação das políticas públicas e do papel do Estado há, de acordo com Malin (2003), "um alargamento da base informacional do governo", que torna o ambiente de informação mais complexo e exige cada vez mais gestão informacional. Não à toa, a administração pública é pioneira no desenvolvimento de técnicas para gerenciar o ciclo da informação.

> Talvez esse pioneirismo aconteça porque, como afirma Jardim (1998, p.15), "uma das características mais comuns da administração pública como função e organização formalmente estabelecidas é a geração, o processamento técnico e a consulta à informação registrada". (MALIN, 2003, p. 73)

A autora ressalta que foi na década de 1980 que o foco passou da gestão de documentos para a gestão de informações (MALIN, 2003). Em termos mais gerais, é um período marcado pelo início de processos de reforma da gestão pública nas democracias ocidentais, com viés gerencial e com o objetivo de recuperar a legitimidade do Estado. Como explica Bresser-Pereira:

> De acordo com Aucoin (1995:2), governos de todas as democracias ocidentais foram levados a promover a reforma por três motivos principais: primeiro, a necessidade de 'conter as despesas do setor público' – o que chamo de 'crise fiscal'; segundo, 'o declínio generalizado da confiança pública na efetividade das políticas públicas e na qualidade dos serviços públicos'; terceiro, 'na nova ordem econômica internacional, o impacto do que os governos faziam e não faziam, em uma ampla faixa de áreas de políticas públicas, não era mais considerado um mero assunto interno ou doméstico, com pouco ou nenhum efeito sobre a competitividade global das economias nacionais (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 211).

Vê-se, portanto, que apesar dos ganhos de eficiência advindos da administração burocrática (se comparada à administração patrimonial), com suas rotinas rígidas, impessoalidade dos procedimentos, clara hierarquia e servidores públicos profissionais, eles

se mostraram insuficientes para atender às demandas do mundo globalizado e para responder às crises do Estado pelas quais as democracias ocidentais passaram no século XX:

> No entanto, o pressuposto da eficiência no qual se baseia a reforma do serviço público não se mostrou sólido(...) A administração pública burocrática (...) mostrou-se lenta, dispendiosa, autocentrada, autoritária e não preocupada em atender às demandas dos cidadãos. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 208).

A resposta oferecida, chamada "nova gestão pública" ou gerencialismo, envolve novas práticas gerenciais e de controle e também maior autonomia e responsabilização dos funcionários. Bresser-Pereira (2010, p. 115) lista suas características:

> Ela (1) torna os gerentes dos serviços responsáveis por resultados, ao invés de obrigados a seguir regulamentos rígidos; (2) premia os servidores por bons resultados e os pune pelos maus; (3) realiza serviços que envolvem poder de Estado através de agências executivas e reguladoras; e – o que é mais importante – (4) mantém o consumo coletivo e gratuito, mas transfere a oferta dos serviços sociais e científicos para organizações sociais, ou seja, para provedores públicos não estatais que recebem recursos do Estado e são controlados através de contrato de gestão.

A noção de gestão associada à informação é fortalecida neste contexto de reformas gerenciais, que demanda governos mais eficientes e que prestem conta de seus atos. Ainda que típico de países desenvolvidos, o Brasil, na década de 1990, também inaugurou o modelo gerencialista, que coexiste com propriedades patrimonialistas e burocráticas e exerceu forte influência no atual desenho da Administração Pública Brasileira.

## 5.1 REFORMAS E (RE)CONFIGURAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A Administração Pública Brasileira se divide em direta e indireta. No poder executivo federal, a primeira delas é formada pela Presidência da República e pelos Ministérios (ou pastas equivalentes), órgãos que não possuem personalidade jurídica própria, patrimônio ou autonomia administrativa. Atualmente, há 16 pastas ministeriais no Brasil, além dos órgãos que integram a estrutura da Presidência da República, como a Casa Civil, o Gabinete de Segurança Institucional ou a Advocacia-Geral da União (BRASIL, 2019d).

Algumas atividades, no entanto, são realizadas de forma descentralizada, por entidades que formam a administração indireta: as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Este desenho é resultado de reformas e mudanças pelas quais a Administração Pública Federal passou nas últimas décadas.

No início do século XX, o Estado brasileiro era predominantemente oligárquico, dominado por uma elite agrária e por políticos e funcionários públicos patrimonialistas. Não havia democracia e as eleições não eram representativas, havendo uma distância enorme entre a elite política e o restante da população. Funcionários públicos não tinham como objetivo maior o interesse público, mas a garantia de emprego e manutenção de poder (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Como esclarecem Drumond, Silveira e Silva (2014, p. 6), no modelo patrimonialista "não há distinção entre o que é público e o que é privado, não há a institucionalização de práticas adequadas, toda a ação estatal é uma ação do particular que a coordena".

Com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, transformações profundas aconteceram no País, entre elas a reforma burocrática brasileira, que teve início em 1936. A partir da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, o ingresso no serviço público começou a se dar por concurso, com critérios gerais e uniformes de classificação; houve padronização nos processos de compras do Estado; foi estabelecida a administração orçamentária e a racionalização geral de métodos. Também foram criados órgãos reguladores e empresas estatais. Era o início de uma burocracia profissional, coexistindo com o patrimonialismo clientelista (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Na década de 1960, ganhou força a ideia de que a estrutura burocrática engessada constituía um empecilho ao desenvolvimento do país e foram buscados caminhos para que a Administração Pública se tornasse mais eficiente. Com o golpe de Estado de 1964, essa reorganização das atividades do governo foi realizada, havendo uma aliança da moderna burocracia civil e militar com as classes médias burocráticas do setor privado e com a burguesia brasileira (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Em 1967, com a publicação do Decreto-Lei 200 (BRASIL, 1967), é instituída uma reforma administrativa que tem como objetivo substituir a Administração Pública burocrática por uma "administração para o desenvolvimento". Foi feita a diferenciação entre administração direta e indireta, com garantia de autonomia de gestão a autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, objetivando "em primeiro lugar, contornar a rigidez das estruturas da administração direta e, em segundo lugar, introduzir o espírito gerencial privado na administração do setor público paraestaral" (MARTINS, 1997, p. 21).

As empresas públicas e sociedades de economia mista são as conhecidas estatais, criadas para exploração de atividade econômica. Regidas por uma lei específica (Lei nº

13.303, de 30 de junho de 2016), elas não são objeto deste trabalho. Já as autarquias e fundações públicas são definidas da seguinte forma:

> I. Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.
>
> (...)
>
> IV. Fundação pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado[9], sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. (BRASIL, 1967, on-line).

As autarquias e fundações são, portanto, entidades com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa. Elas não são subordinadas, mas vinculadas a órgãos da administração direta, o que significa que eles controlam seu desempenho estatutário, mas não interferem diretamente em sua administração (MEIRELLES, 1990), havendo mais flexibilidade de gestão.

Elas foram criadas para desenvolver funções e metas do governo, levando a uma divisão de trabalho entre essas agências e os órgãos da administração direta (MARTINS, 1997), numa espécie de estrutura paralela, capaz de implementar políticas públicas complexas, entendidas como inexequíveis pela máquina administrativa (MALIN, 2003).

De acordo com Bresser-Pereira (2001), o Decreto-Lei 200 pode ser considerado o primeiro momento da administração gerencial do Brasil, mas trouxe duas consequências indesejadas: permitiu a contratação de empregados sem concurso público, facilitando práticas clientelistas, e enfraqueceu o núcleo estratégico do Estado, por não se preocupar com mudanças na administração direta, não realizar concursos e, com isso, não desenvolver carreiras de altos administradores.

Com o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição da República de 1988, novas mudanças foram trazidas à Administração Pública, entre as quais Abrucio (2007) destaca a democratização do Estado, a descentralização e a profissionalização da burocracia:

> Os constituintes mexeram em várias questões atinentes à administração pública. Entre estas, três conjuntos de mudanças podem ser destacados:

[9] Há fundações constituídas com regime de direito público, consideradas Fundações Autárquicas no Direito Administrativo. Disponível em: https://cardosoolv.jusbrasil.com.br/artigos/794597048/a-administracao-publica-seus-orgaos-e-sua-responsabilidade?ref=serp. Acesso em: 25 fev. 2020.

> - em primeiro lugar, a democratização do Estado, que foi favorecida com o fortalecimento do controle externo da administração pública, com destaque, entre outras mudanças, para o novo papel conferido ao Ministério Público (MP). Neste aspecto está, também, o reforço dos princípios da legalidade e da publicidade;
>
> - a descentralização foi outra demanda construída nos anos de luta contra o autoritarismo e que ganhou enorme relevância na Constituição de 1988. Após 20 anos de centralismo político, financeiro e administrativo, o processo descentralizador abriu oportunidades para maior participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública, levando em conta a realidade e as potencialidades locais. Impulsionadas por esta mudança, várias políticas públicas foram reinventadas e disseminadas pelo país;
>
> - propôs-se, ainda, completar a chamada reforma do serviço civil, por meio da profissionalização da burocracia. Nesta linha, houve ações importantes, como o princípio da seleção meritocrática e universal, consubstanciada pelo concurso público. Em consonância com este movimento, o Executivo federal criou, em 1986, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), num esforço de melhorar a capacitação da alta burocracia. (ABRUCIO, 2007, p. 69)

O processo de redemocratização também levou ao surgimento e ao fortalecimento das Ouvidorias, unidades instituídas nos órgãos e entidades públicas para viabilizar a participação e o controle social a partir da disponibilização de canais de acesso à informação e de atendimento aos cidadãos (BUVINICH, 2009)[10].

Apesar dos avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988, Bresser-Pereira (1998) avalia que ela também trouxe um retrocesso burocrático à administração pública brasileira, instituindo um "regime jurídico único" para todos os servidores públicos civis da administração direta e indireta e reduzindo a autonomia de autarquias e fundações públicas.

Em 1995, após a eleição de Fernando Henrique Cardoso, foi iniciada a Reforma Gerencial, que teve como marco a transformação da Secretaria de Administração Federal da Presidência da República em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

De acordo com Bresser-Pereira (2001), ministro que estava à frente do MARE à época, a ideia da reforma era diferenciar as atividades exclusivas de Estado, os serviços sociais e científicos (que não são exclusivos, mas exigem forte financiamento do Estado) e o setor de produção de bens e serviços para o mercado.

A proposta era que houvesse, então, quatro setores dentro do Estado:

---

[10] A literatura aponta que, no Brasil, a primeira experiência pública efetiva foi a criação da Ouvidoria-Geral do Município de Curitiba, em 1986 (BUVINICH, 2009; SANTOS, 2013). Neste mesmo ano, o Decreto nº 92.700 instituiu a função de Ouvidor da Previdência Social (cuja efetividade não se deu de imediato) e o Decreto nº 93.714, de 15 de dezembro de 1986, tratou de defesa de direitos do cidadão contra abusos, erros e omissões na Administração Federal (CARDOSO, 2010).

1- O núcleo estratégico, que define as leis e políticas públicas. No executivo federal seriam o Presidente da República e os Ministros de Estado.
2- As atividades exclusivas, que são as que envolvem o "poder de Estado", incluindo, por exemplo, a política, as Foças Armadas, os órgãos de fiscalização e regulamentação. A ideia é que essas atividades fossem desenvolvidas por "agências autônomas", como será visto adiante.
3- Os serviços não-exclusivos competitivos, que são aqueles que não envolvem o poder de Estado, mas que o Estado realiza e/ou subsidia por terem alta importância. É o caso de serviços sociais e científicos como escolas, universidades, hospitais, museus, etc. A proposta era transformá-los em "organizações sociais", entidades públicas não estatais que celebram contrato de gestão com o Poder Executivo.
4- A produção de bens e serviços para o mercado, realizada por meio das empresas de economia mista, que operam em setores considerados estratégicos. (BRESSER-PEREIRA, 1998)

As Agências Autônomas teriam duas modalidades: as agências executivas, focadas na operação de serviços e implementação de políticas de governo, e as agências reguladoras, voltadas ao controle do mercado (FERNANDES, 2002).

De acordo com a Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, autarquias e fundações públicas poderiam ser qualificadas como agências executivas mediante duas condições: "I - ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento; II - ter celebrado Contrato de Gestão com o respectivo Ministério supervisor" (BRASIL, 1998c). A ideia é que passassem a contar com mais autonomia gerencial, financeira e orçamentária e também maior responsabilização por seus resultados (BRESSER-PEREIRA, 1998).

O Decreto nº 2.488/1998 traz algumas prerrogativas das Agências Executivas, entre elas: ministros supervisores podem aprovar ou readequar as estruturas regimentais, sem aumento de despesas; dirigentes máximos podem autorizar afastamentos do País dos servidores das respectivas entidades; as agências podem editar regulamentos próprios de avaliação de desempenho dos seus servidores (BRASIL, 1998a).

Ao longo dos anos, no entanto, somente uma autarquia – o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) – foi qualificada como Agência Executiva. Para Souza (2012, p. 11):

> as administrações públicas brasileiras parecem não ter se apercebido da importância das Agências Executivas como instrumento de modernização da gestão pública, criando uma espécie de "autismo"

> entre o aparato institucional existente, que ainda segue os rígidos princípios burocráticos (excesso de controles e pouca, ou nenhuma, avaliação de desempenho) e o discurso gerencialista em voga.

As agências reguladoras, por sua vez, encontraram um terreno fértil para sua disseminação, em razão das privatizações de diversos setores da economia que aconteceram nos anos 1990 (FERNANDES, 2002; SOUZA, 2012):

> Diversamente do modelo agências executivas, voltado para a melhoria da gestão de instituições estatais já existentes, no caso das agências reguladoras a decisão expressa do governo no sentido de promover a privatização impunha que fossem criadas as agências regulatórias para a execução de novas funções. (FERNANDES, 2002, p. 15).

Elas têm privilégios e autonomia superiores às demais autarquias, com mais margem para discricionariedade (para efeitos de cumprimento da LAI, não há diferenças em relação às outras autarquias). De acordo com Mattos (1999, p. 77), "a agilidade da agência reguladora e a sua dedicação ao controle de eficiência dos serviços privatizados não contempla a tradicional burocracia do Estado".

Ainda que não haja uma uniformização do modelo das agências reguladoras (há divergências, por exemplo, em relação à forma de exercer a autonomia; na existência de fonte exclusiva recolhida em conta própria ou à conta única do Tesouro Nacional; e à possibilidade explícita na lei de assinar contrato de gestão), elas têm algumas prerrogativas específicas, como a nomeação dos dirigentes feita pelo presidente da República após aprovação pelo Senado e a estabilidade dos mandatários, que têm mandatos não coincidentes (PINHEIRO; MOTTA, 2002).

Aragão (2002, p. 299) sintetiza as peculiaridades dessas autarquias em regime especial:

> As principais notas são a atribuição de competências regulatórias, a impossibilidade de exoneração *ad nutum*[11] dos seus dirigentes, a organização colegiada, a formação técnica, e a impossibilidade de recursos hierárquicos impróprios, sendo que apenas a conjunção destes elementos resultará na conceituação de uma entidade como agência reguladora independente.

Além disso, a recente Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, determina que toda agência reguladora deverá ter um ouvidor, igualmente escolhido pelo presidente da República após aprovação do Senado Federal. O Ouvidor terá mandato de três anos, vedada a recondução, e terá como atribuições:

> I - zelar pela qualidade e pela tempestividade dos serviços prestados pela agência;

[11] Exoneração *ad nutum* é a que decorre de conveniência da Administração, de forma unilateral, sem justificativa. Disponível em: https://jus.com.br/pareceres/37460/exoneracao-de-gestante-em-cargo-de-comissao. Acesso em: 30 jun. 2019.

> II - acompanhar o processo interno de apuração de denúncias e reclamações dos interessados contra a atuação da agência;
> III - elaborar relatório anual de ouvidoria sobre as atividades da agência (BRASIL, 2019b).

No Brasil, há 124 autarquias e 43 fundações públicas federais (BRASIL, 2019d). Do total, 11 são agências reguladoras: Anatel, Aneel, Ancine, Anac, Antaq, ANTT, ANP, Anvisa, ANS, ANA e ANM (BRASIL, 2019b).

Em geral, o gerencialismo, que introduziu essas novas figuras das Agências na administração pública brasileira, nasceu em governos neoliberais, impulsionado por crises fiscais e econômicas, pela inaptidão de governos para resolver problemas e pela globalização e transformações tecnológicas, que tiveram como consequência a busca por redução de gastos e por mais eficiência. Depois, seus métodos passaram a ser discutidos em toda parte, independentemente da inclinação política ou modelo econômico adotado (ABRUCIO, 1997).

No Brasil, a reforma introduzida por Bresser-Pereira trouxe melhoria das informações da Administração Pública, fortalecimento das carreiras de Estado, realização de concursos públicos e capacitação de servidores, além de estabelecimento de teto de gasto com funcionalismo e inclusão do princípio da eficiência nos pilares do direito administrativo. Também foi dada maior importância à administração voltada para resultados e ao governo eletrônico (ABRUCIO, 2007).

Abrucio critica a visão "etapista" que faz uma contraposição entre a administração burocrática e novas formas de gestão. Para o autor "trata-se mais de um movimento dialético em que há, simultaneamente, incorporações de aspectos do modelo weberiano e a criação de novos instrumentos de gestão" (ABRUCIO, 2007, p. 74).

Nesta concepção, o período presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva deu continuidade a instrumentos administrativos criados pelo governo anterior, além de aumentar padrões salariais e ampliar formas participativas de atuação em diversos setores governamentais (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

De acordo com Bueno, Brelàz e Salinas (2016), progressivamente a ênfase na administração gerencial, a valorização do planejamento estratégico e a introdução de mecanismos de mercado foram dando espaço à noção de gestão pública participativa. Alguns autores falam em um modelo societal[12], em que há maior envolvimento da população na

[12] Ainda que seja cedo para avaliar o governo do presidente Jair Bolsonaro no que diz respeito à gestão pública participativa, a publicação do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, suprime e estabelece limitações para colegiados da administração pública federal, parece ir na contramão deste modelo societal.

agenda política e nos processos de formulação e implementação de políticas públicas, além de maior controle social sobre as ações estatais (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

Naturalmente, esses processos não seguem uma trajetória linear, de constante evolução. Há disputas e controvérsias em jogo, mas é nesta situação que foi aprovada a Lei de Acesso à Informação (LAI) e que a Controladoria-Geral da União ganhou papel de relevância na ordem democrática institucional brasileira, com atuação que extrapola o controle interno, abarcando também o combate à corrupção, o monitoramento de políticas públicas, a mobilização da sociedade civil e a promoção da transparência (LOUREIRO *et al*, 2012). Entre suas competências está o monitoramento e orientação aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal com relação ao cumprimento dos dispositivos da Lei de Acesso, conforme o Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012 (BRASIL, 2012a).

## 5.2 GESTÃO DA INFORMAÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO

Como já abordado, normas (no sentido amplo) são um elemento de um regime de informação que impacta e é impactado pelo contexto em que emerge. A aprovação de um dispositivo não leva naturalmente à instituição de práticas a ele aderentes. É, na concepção trazida por Bertazzi (2011, p. 28), um ponto de partida:

> Se considerarmos as políticas públicas um "sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos" (Saravia, 2006), a aprovação da lei é apenas o ponto de partida desta empreitada pela transparência. É necessária, ademais, uma estratégia consistente de implementação, que abarque ampla gama de ações coordenadas que possibilitem, facilitem e estimulem o acesso a fóruns plurais de discussões, a *accountability* e a proteção contra a negação de prestação de informações por parte de órgãos públicos.

Dessa forma, falar de um regime global de informação é fundamental para compreender o esquema geral em que a discussão se situa. Mas, para esse trabalho, é importante usar esse ferramental para olhar para a realidade brasileira, considerando não somente a maneira como se deu a formação do Estado, mas a forma como a administração pública lida com a gestão de suas informações.

Isso faz com que tratar da relação entre governo e sociedade, transparência e acesso à informação no Brasil não seja o mesmo que desenvolver o tema no Canadá, na Suécia, na Índia, em Moçambique ou na Austrália. Não é nem o mesmo que abordá-lo na Argentina, tão

próxima, ou nos Estados Unidos, de onde provem boa parte das fontes sobre o tema. É preciso trazer contornos nacionais à discussão.

Malin falava, no final dos anos 1990, sobre o desafio do Estado brasileiro conduzir processos estruturados de informação, para além dos componentes tecnológicos:

> A inserção do Brasil na sociedade da informação segue caminho contrário e paradoxal: ao lado da fácil aceitação dos aparatos tecnológicos, há uma resistência silenciosa mas tenaz às práticas necessárias para produzir e organizar as informações.
>
> A valorização do aspecto exterior – no caso os artefatos tecnológicos – em detrimento da visão do trabalho requerido para a construção e uso de cadeias de informação – que aí transitam – denuncia o antigo hábito de adotar técnicas como meras técnicas. (MALIN, 1998, p. 32)

A autora já havia alertado que o foco deve ser a finalidade do uso das tecnologias e não as ferramentas em si.

> O objetivo não é o emprego "em si" de hardware, software e telecomunicação, mas de usá-los como infraestrutura capaz de prover, de forma mais produtiva, informação de melhor qualidade. Não basta portanto aplicar recursos e racionalidade à tecnologia. É necessário também fazê-lo em relação à qualidade e à organização do conteúdo do que elas veiculam, (MALIN, 1994, p. 163)

Ao tratar da gestão de documentos e do processamento técnico de arquivos, Indolfo (2013, p. 263) ressalta que "a melhoria na oferta das informações 'acessíveis ao público' envolve a superação de um conjunto de problemas, tanto de ordem técnico-procedimentais como político-administrativo". Como lembra a autora:

> Desenvolver e implementar políticas públicas exige que um conjunto de elementos sejam planejados e expostos explicitamente. Para que sua execução resulte em ações concretas dos seus atores faz-se necessário a concepção de estratégias, a definição de metas e a distribuição e alocação de recursos, não só os orçamentário-financeiros como também os humanos, materiais e tecnológicos. (INDOLFO, 2013, p. 271)

Neste sentido, a aprovação da Lei de Acesso à Informação, como será visto em mais detalhes adiante, trouxe novas perspectivas e novas exigências à gestão das informações em posse do governo, sem que já estivessem necessariamente estabelecidas as condições favoráveis a sua implementação. Para Jardim (2012, p. 7), a lei "supõe um grau de ordenamento informacional do Estado brasileiro que ainda está longe de existir, em que pese ilhas de excelência e setores com maiores teores de gestão da informação". Ainda de acordo com o autor:

> Os vinte anos que separam a Lei 8.159 *[Lei de Arquivos]* da LAI não garantiram, em linhas gerais, condições arquivísticas que favorecessem a implantação da Lei de Acesso. Certamente ocorreram avanços na gestão arquivística em duas décadas, especialmente no

> plano federal, em alguns estados e, de forma menos acentuada, nos municípios. No entanto, a ausência de políticas públicas e ações técnico-científicas de caráter arquivístico na maioria dessas instâncias confronta os diversos setores do Estado brasileiro com as exigências da LAI. Neste confronto, o ônus da opacidade informacional do Estado recai em especial sobre a cidadania. (JARDIM, 2013, p. 387)

Com a promulgação da LAI e as inovações por ela trazidas, incluindo a possibilidade de penalização[13] de agentes públicos, algumas mudanças começam a ser observadas na gestão documental da Administração Pública. De acordo com Indolfo:

> a promulgação da Lei de Acesso à Informação tem se apresentado como o principal fator para que algumas iniciativas, até então relegadas ou adiadas inúmeras vezes, comecem vir a ser implementadas nos órgãos e entidades federais.
>
> Alguns recursos, entre os financeiros, humanos ou materiais, começam, inclusive, a ser alocados nos serviços de arquivo para que as atividades de gestão de documentos possam ser plenamente desenvolvidas. A adequação de procedimentos ou, ainda, o planejamento e a formulação de ações empreendedoras e capazes de implantar programas de gestão de documentos despontam no cenário arquivístico federal em razão da entrada em vigor da LAI (INDOLFO, 2013, p. 269).

Essa não é uma preocupação que surge somente quando foi aprovada a Lei de Acesso à Informação, é claro. Muito antes dela, Duchein já alertava que "as leis de acesso aos documentos públicos não têm serventia se não existem os meios materiais que garantam que esse acesso seja efetivo" (DUCHEIN, 1983 apud CARVALHO, 2014, p. 77).

Com a explosão informacional dos últimos anos, a digitalização de documentos e a entrada do Brasil no regime de acesso à informação pública, a preocupação com aspectos da gestão da informação ganha ainda mais relevância. O nível de efetividade dos processos de coleta, armazenamento, tratamento, disseminação e uso das informações irão traduzir-se – junto com outras dimensões, por exemplo, culturais, políticas e legais – em maior opacidade ou transparência da Administração Pública.

Neste ciclo, recursos humanos e tecnológicos empregados no processo impactam diretamente os resultados que serão alcançados. Ainda em 1999, Jardim afirmava sobre a informação arquivística (ainda que nem toda informação governamental seja arquivística[14]):

---

[13] De acordo com o Painel Correição em Dados, da CGU, até 14/02/2019 haviam sido instaurados 59 processos relacionados a "Descumprimento da Lei de Acesso à Informação" (exclusivamente ou associado a outros temas), dos quais 33 foram concluídos. Disponível em: http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm. Acesso em 15 fev. 2020.

[14] De acordo com a Lei de Arquivos, são considerados arquivos os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, bem como por pessoa física, em decorrência do exercício de atividades específicas. Esses documentos são identificados como correntes (que estão em curso ou que, mesmo sem movimentação, constituam objeto de consultas frequentes), intermediários (aqueles que, não sendo de uso corrente nos órgãos produtores, por razões de interesse administrativo, aguardam a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente) e permanentes (conjuntos de documentos de valor

> Atores sociais como o administrador e o profissional da informação — membros do corpus burocrático do aparelho de Estado — protagonizam e coadjuvam a construção e a permanência da opacidade informacional do Estado brasileiro ao longo do ciclo da informação arquivística. Isto se dá no âmbito de um processo histórico complexo, mediante práticas e situações diversas (...) Tais práticas relacionam-se, inclusive, com a inserção do administrador público no processo informação/decisão/ação, além do profissional incumbido do gerenciamento da informação ao longo deste processo (JARDIM, 1999, p. 171)

Mais recentemente, Roberto DaMatta coordenou a pesquisa "Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro". Promovida pela CGU, em parceria com a Unesco, a pesquisa analisou aspectos culturais, de experiência e percepção dos servidores públicos federais em relação ao acesso à informação.

Publicado pouco antes da entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, o trabalho traz alguns resultados que permitem identificar condições organizacionais, operacionais e tecnológicas dos processos de tratamento da informação que facilitam ou dificultam a transição de uma cultura de segredo para uma de livre acesso (DAMATTA, 2011).

A pesquisa indica que, apesar de existir, à época, a percepção dominante de que a informação pública pertence à sociedade (o Estado é apenas o guardião), havia certa desconfiança por parte dos servidores públicos federais sobre o uso que seria dado à informação. Essa desconfiança era traduzida habitualmente na indagação dos motivos dos solicitantes para os pedidos de acesso. Este é um ponto importante, pois a Lei de Acesso à Informação, em seu artigo 10, parágrafo 3º, veda exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação, ensejando uma mudança de postura dos atores.

Insuficiências de infraestrutura ou de recursos humanos foram apontadas como causas de dificuldade no atendimento de solicitações de informação. Essa atividade poderia, inclusive, comprometer a capacidade dos órgãos de desempenhar satisfatoriamente suas atribuições precípuas, de acordo com alguns entrevistados. Considerando que, quanto mais a população conhecer a LAI e as possibilidades que elas engendram, maior tende a ser a quantidade de solicitações, esse é um aspecto que merece ser observado com atenção.

A pesquisa indicou, ainda, que a prática de disponibilizar informação em papel ainda era bastante comum e que a maioria dos órgãos não tinha um padrão para o atendimento de pedido de informação e nem uma unidade específica para essa atividade. Essas dimensões foram contempladas na LAI e no Decreto que a regulamenta com a previsão de criação, pelos

---

histórico, probatório e informativo que devem ser definitivamente preservados). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8159.htm. Acesso em: 29 jun. 2019.

órgãos, de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) e do registro do pedido de acesso em sistema eletrônico específico.

Em relação às ações de capacitação, o trabalho indicou que não havia regularidade na promoção de cursos ou treinamentos em temas como gestão de documentos e segurança da informação.

A pesquisa sintetizou, enfim, uma série de mudanças culturais, organizacionais e operacionais que seriam necessárias na Administração Pública para atender a Lei de Acesso à Informação, como a implantação de rotinas informatizadas para o fluxo entre solicitações e respostas; desenvolvimento de programas de treinamento; universalização da gestão eletrônica de documentos; disponibilização de bancos de dados acessíveis pelo cidadão comum, entre tantas outras (DAMATTA, 2011).

Vê-se, portanto, que além da dimensão sociopolítica, há questões de natureza técnico-administrativa que não são desafios menores na implantação da LAI:

> Em nível federal, a Controladoria-Geral da União reconhece que esses desafios são de "natureza técnica e tecnológica e também de caráter administrativo, que incluem a necessidade de recursos financeiros e humanos - estes, devidamente capacitados - para garantir a observância do que dispõe a Lei". (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011 apud RODRIGUES, 2013, p. 67).

Carvalho (2014, p. 20) também trata dessa dimensão administrativa da Lei de Acesso à Informação, compreendida como "o conjunto de recursos humanos, materiais, tecnológicos e metodológicos essenciais para permitir o desenvolvimento de um fluxo de informação que vise atender as necessidades dos usuários da informação".

Esses desafios contemplam, por exemplo, a equipe envolvida, os artefatos utilizados e os procedimentos desenvolvidos para o atendimento da LAI, além da divisão de trabalho na entidade – ou seja, a especialização das tarefas e das pessoas para aumentar sua eficiência (CHIAVENATO, 2003).

Há, ainda, todos os aspectos relacionados àqueles a quem a informação se destina. Neuman (2002) ressalta a responsabilidade que deve haver por parte da sociedade civil em solicitar informações e monitorar as ações governamentais, para garantir o efetivo uso da Lei de Acesso à Informação e, consequentemente, estimular o potencial que ela tem de empoderar cidadãos e promover governos mais abertos:

> The implementation phase, which to some is even more critical then passage, is a time in which government and civil society can cement their joint interest in the effectiveness of the legislation. Governments play a critical role during implementation, as they must provide the necessary human and financial resources to develop processes for archiving and retrieving information and work with agencies to metamorphosis the culture of secrecy to one of openness.

> Nevertheless, it is during the implementation phase that the responsibility begins to shift from government to civil society. At this point, civil society organizations should begin initiatives to request information and to monitor the act. Without persistent use of this law, it will atrophy, thus diminishing the potential for open government and citizen empowerment (NEUMAN, 2002, p. 30-31).

Políticas públicas de informação consistentes devem, portanto, envolver aspectos variados, que vão além da previsão legal. É preciso que as ações e tomada de decisões sejam conduzidas com olhar abrangente, integrando abordagem cultural, administrativa, tecnológica, entre outras.

## 6 COMPREENDENDO A LAI: TRAJETÓRIA LEGAL E USO NO BRASIL

O direito à informação não "nasceu" com a publicação da LAI. Mesmo em termos normativos/legais, ele é uma construção que vem desde o processo de redemocratização do País, após 1985, e que já consta na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXIII:.

> Art. 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> (...)
>
> XXXIII -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, on-line).

Desde então, foram aprovados, no País, pelo menos 20 marcos legais e normativos relacionados à informação, transversais a diversos setores, poderes e esferas do Estado brasileiro, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº101/2000), a criação do Comitê Gestor da Internet (Decreto nº 4.829/2003) e o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto (Decreto s/n de 15/09/2011) (MALIN; FREITAS, 2018).

No que diz respeito ao acesso a informações e documentos, ainda em 1991, a Lei de Arquivos (Lei nº 8.159 de 8 de janeiro de 1991) trouxe um capítulo[15] dedicado ao acesso e sigilo dos documentos públicos. Abriu-se caminho, então, para uma potencial configuração de atores e processos relacionados às políticas e à gestão das informações arquivísticas governamentais (JARDIM, 2013).

[15] Capítulo foi revogado pela Lei nº12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação.

A Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 2.134/1997 – atualmente revogado – que estabeleceu categorias de sigilo (ultrassecretos, secretos, confidenciais e reservados) aos documentos públicos, seus prazos de restrição e agentes classificadores (BRASIL, 1997).

Para Indolfo (2013), a importância do decreto deveu-se ao fato de ter revogado a normativa do regime militar que tratava da "salvaguarda dos assuntos sigilosos" e de ter determinado a constituição de Comissões Permanentes de Acesso nos órgãos e instituições públicas que custodiam documentos sigilosos.

Jardim (1999) ressalta o avanço que o Decreto representou, na medida em que ordenou, sob princípios democráticos (poucos anos após o fim da ditadura militar), o direito à informação governamental. Mas adverte que sua efetiva implementação demanda política e gestão informacionais que, ao menos à época em foi publicado, não estavam resolvidas:

> A viabilização deste Decreto, com todas as implicações que acarreta em termos de transparência e opacidade do Estado, implica necessariamente uma política informacional que assegure a gestão da informação. A situação arquivística do Governo Federal e — em última instância — a configuração do Estado brasileiro e sua relação com a sociedade civil caminham em direção absolutamente oposta às pretensões deste Decreto (JARDIM, 1999, p. 162).

Em 1998, foi aprovado o Decreto nº 2.910 (BRASIL, 1998b), que versava sobre medidas de segurança relativas a documentos produzidos em qualquer suporte, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa.

Ambos decretos foram revogados pelo de nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002 – um revés em termos de transparência e direito à informação governamental:

> além de revogar os decretos anteriores, ampliou os prazos máximos estipulados para cada categoria de sigilo. Esse Decreto criou, ainda, a possibilidade de 'instalar o segredo eterno' a partir "da renovação indefinida do prazo de duração da classificação ultrassecreto", cuja restrição anterior foi alterada para 50 anos (INDOLFO, 2013, p. 147).

Em 2004, a Medida Provisória nº 228 e o Decreto nº 5.301 retornaram os prazos de duração das categorias de sigilo, além de terem instituído a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas. O Decreto foi revogado em 2012, com a aprovação do de nº 7.845, que regulamenta procedimentos para o credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada no âmbito do Poder Executivo Federal e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento, instituído no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (BRASIL, 2002). A MP nº 228, por sua vez, foi convertida na Lei nº 11.111, revogada pela Lei de Acesso à Informação.

No dia 5 de maio de 2009, os então ministros de Estado (ou equivalentes) Dilma Rousseff, Tarso Genro, Celso Amorim, Nelson Jobim, Dias Toffoli, Paulo Vannuchi, Jorge

Armando Felix e Jorge Hage Sobrinho enviaram, para apreciação do Presidente da República, o Anteprojeto de Lei de Acesso à Informação.

A Exposição de Motivos, além de passar pelos diversos pontos abrangidos pelo anteprojeto, demonstra desejo de alinhamento à tendência mundial de regulamentação do direito de acesso à informação governamental e como ela é entendida como um mecanismo crucial ao amadurecimento da democracia e ao combate à corrupção.

> Em 2008, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO divulgou relatório que demonstra que em 1990, apenas treze países haviam regulamentado o direito de acesso a informação. Atualmente, mais de 70 países já adotaram essa legislação, enquanto dezenas de outros encontram-se em adiantado processo para sua elaboração. Outro avanço apontado pela UNESCO, reside no reconhecimento por muitos países do direito à informação como um direito fundamental.
>
> A garantia do direito de acesso a informações públicas como regra geral é um dos grandes mecanismos da consolidação dos regimes democráticos. O acesso a informação pública, além de indispensável ao exercício da cidadania, constitui um dos mais fortes instrumentos de combate à corrupção.
>
> (...)
>
> Finalmente, cumpre notar que o tratamento do direito de acesso a informação como direito fundamental é um dos requisitos para que o Brasil aprofunde a democracia participativa, em que não haja obstáculos indevidos à difusão das informações públicas e a sua apropriação pelo cidadão. (BRASIL, 2009)

O presidente Lula encaminhou o anteprojeto à Câmara dos Deputados, onde foi formada uma Comissão Especial para analisá-lo. Ele deu origem ao Projeto de Lei Complementar 41/2010, aprovado no Senado em 25 de outubro de 2011. Menos de um mês depois, em 18 de novembro de 2011, a então presidente Dilma Roussef sancionou a Lei nº 12.527 – a Lei de Acesso à Informação, que entrou em vigor em 16 de maio de 2012, mesmo dia em que foi expedido o Decreto 7.724, que a regulamenta.

A promulgação aconteceu menos de dois meses após o lançamento da Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership* – OGP), que aconteceu em Nova Iorque, no dia 20 de setembro de 2011. O Brasil foi um dos líderes da iniciativa, que estabelecia alguns critérios de entrada, entre eles a existência de uma lei que garantisse o acesso à informação (ANGÉLICO, 2012).

Assim, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) foi aprovada 23 anos após sua previsão constitucional. Enquanto marco da inserção do Brasil em um regime de acesso à informação, ela é resultado de uma conjunção de fatores que envolvem a mobilização da sociedade civil organizada, a atuação do poder público, notadamente do Poder Executivo Federal, e a pressão internacional, por meio de exigências de bancos multilaterais, instituições

financeiras, convenções e tratados internacionais: “Manter-se fora deste cenário passou a ter um elevado custo político para o Brasil” (MALIN, 2012, p. 5).

A Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para garantir o acesso a informações. Além dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, dos três poderes, abarca entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos.

Ela define informação como “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (BRASIL, 2011, art. 4º, I, on-line) e documento como “unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato” (BRASIL, 2011, art. 4º, II, on-line). Vale mencionar que não consta no texto legal o termo “informação pública”, correntemente utilizado para se fazer referência às informações produzidas ou em posse de órgãos públicos[16].

O direito de acesso à informação é colocado como um dever do Estado, que deverá franqueá-la “mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2011, art. 5º, on-line).

A lei traz um rol mínimo de informações de interesse coletivo ou geral que devem ser obrigatoriamente disponibilizadas nos sites oficiais, independentemente de solicitações (transparência ativa):

> Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.
>
> § 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:
>
> I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
>
> II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
>
> III - registros das despesas;

[16] Normas internacionais que tratam do direito de acesso à informação usam termos diversos para denominar o objeto das leis. A Declaração de Chapultepec fala em “informações geradas pelo setor público” (MENDEL, 2009, p. 10) e a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão em “informação mantida pelo Estado” (MENDEL, 2009, p. 11). Padrões da ONU tratam da obrigatoriedade dos órgãos públicos de revelar informações, definindo informações como “todos os registros mantidos por órgão público, independentemente de sua forma de armazenamento” (MENDEL, 2009, p. 32).

> IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
>
> V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
>
> VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. (BRASIL, 2011, on-line).

A lei também prevê a criação de um serviço de informações ao cidadão (SIC) para atender e orientar o público quanto ao acesso a informações, informar sobre tramitação de documentos e protocolar documentos e requerimentos de acesso a informações.

São descritos, ainda, procedimentos e prazos para atendimento a pedidos de acesso (transparência passiva) e para recursos, nos casos de indeferimento de acesso às informações ou às razões negativas do acesso.

A LAI possibilita classificar em ultrassecreta, secreta ou reservada informações que sejam imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, atribuindo prazos de restrição de acesso de 25, 15 e 5 anos, respectivamente. Além disso, a lei determina que informações pessoais "terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem" (BRASIL, 2011, art.31, § 1º, inciso I, on-line) e deixa claro que o que está nela disposto não exclui "as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público" (BRASIL, 2011, art.22, on-line).

A LAI também institui a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, encarregada de decidir, no âmbito da Administração Pública Federal, sobre tratamento e classificação de informações sigilosas, e impõe a obrigatoriedade de que os dirigentes de órgãos e entidades designem uma autoridade diretamente subordinada a eles para monitorar a implementação da Lei e assegurar seu cumprimento.

O Decreto nº 7.724/2012 reitera que o acesso à informação não se aplica "às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça" e nem "às informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado" (BRASIL, 2012a, art. 6º, on-line).

Estão sujeitos ao Decreto os órgãos da administração direta, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

A classificação de informações no grau ultrassecreto, no entanto, só pode ser feita pelo Presidente ou Vice-Presidente da República; Ministros de Estado (e autoridades com as mesmas prerrogativas), Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior. Os titulares de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista podem classificar informações, no máximo, com grau secreto, enquanto as de grau reservado podem ser classificadas também por autoridades que exerçam funções de direção, comando ou chefia do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, nível DAS 101.5 ou superior, e seus equivalentes.

Para auxiliar a autoridade classificadora, o Decreto indica que órgãos e entidades poderão constituir Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos (CPADS), que tem as seguintes atribuições:

> Art. 34. Os órgãos e entidades poderão constituir Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos - CPADS, com as seguintes atribuições:
>
> I - opinar sobre a informação produzida no âmbito de sua atuação para fins de classificação em qualquer grau de sigilo;
>
> II - assessorar a autoridade classificadora ou a autoridade hierarquicamente superior quanto à desclassificação, reclassificação ou reavaliação de informação classificada em qualquer grau de sigilo;
>
> III - propor o destino final das informações desclassificadas, indicando os documentos para guarda permanente, observado o disposto na Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 ; e
>
> IV - subsidiar a elaboração do rol anual de informações desclassificadas e documentos classificados em cada grau de sigilo, a ser disponibilizado na Internet (BRASIL, 2012a, on-line).

No Decreto são detalhadas informações que devem ser prestadas em transparência ativa – termo que aparece somente no decreto e não na Lei – e requisitos para os sítios eletrônicos de órgãos e entidades, como a existência de formulário para pedido de acesso à informação, de ferramenta de pesquisa de conteúdo, de instruções que permitam ao requerente comunicar-se com o órgão, entre outros.

Quanto à transparência passiva, há indicações sobre o funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), sobre pedidos de acesso, procedimentos e recursos.

Além dos objetivos que já estavam previstos na LAI, passam a ser explicitamente atribuições do SIC: 1- o recebimento do pedido de acesso; 2- o fornecimento imediato da informação, sempre que possível; 3- o registro do pedido em sistema eletrônico específico e a entrega do número de protocolo; e 4- o encaminhamento do pedido recebido e registrado à

unidade responsável pelo fornecimento da informação. O Serviço deverá ser instalado em unidade física identificada, de fácil acesso e aberta ao público. Portanto, o decreto institui uma obrigação legal dos órgãos e entidades organizarem-se minimamente em termos estruturais, processuais e de recursos tecnológicos.

Ainda de acordo com o Decreto nº 7.724/2012, o fornecimento de informações é gratuito, a não ser quando implicar reprodução de documentos (BRASIL, 2012a). Nesses casos, será disponibilizado ao requerente Guia de Recolhimento da União – GRU ou documento equivalente, para pagamento dos custos dos serviços e dos materiais utilizados.

No caso dos recursos, o decreto inclui uma instância – a autoridade máxima do órgão ou entidade – antes que eles possam ser encaminhados à Controladoria-Geral da União.

No que diz respeito às responsabilidades dos agentes públicos, o decreto traz um rol de condutas ilícitas que podem ser consideradas infrações administrativas, nos termos da Lei nº 8.112/1990, e que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, podendo o agente responder, também, por improbidade administrativa.

Uma seção importante do Decreto é a que se refere ao monitoramento da implementação da Lei, em especial os artigos 68 e 69, que tratam das competências da CGU:

> Art. 68. Compete à Controladoria-Geral da União, observadas as competências dos demais órgãos e entidades e as previsões específicas neste Decreto:
>
> I - definir o formulário padrão, disponibilizado em meio físico e eletrônico, que estará à disposição no sítio na Internet e no SIC dos órgãos e entidades, de acordo com o § 1º do art. 11;
>
> II - promover campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação;
>
> III - promover o treinamento dos agentes públicos e, no que couber, a capacitação das entidades privadas sem fins lucrativos, no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;
>
> IV - monitorar a implementação da Lei nº 12.527, de 2011, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 45;
>
> V - preparar relatório anual com informações referentes à implementação da Lei nº 12.527, de 2011, a ser encaminhado ao Congresso Nacional;
>
> VI - monitorar a aplicação deste Decreto, especialmente o cumprimento dos prazos e procedimentos; e
>
> VII - definir, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, diretrizes e procedimentos complementares necessários à implementação da Lei nº 12.527, de 2011.

> Art. 69. Compete à Controladoria-Geral da União e ao Ministério da Economia, observadas as competências dos demais órgãos e entidades e as previsões específicas deste Decreto, por meio de ato conjunto:
>
> I - estabelecer procedimentos, regras e padrões de divulgação de informações ao público, fixando prazo máximo para atualização; e
>
> II - detalhar os procedimentos necessários à busca, estruturação e prestação de informações no âmbito do SIC. (BRASIL, 2011, online).

O Decreto nº 7.724/2012 coroa, portanto, o protagonismo da CGU na promoção da cultura de transparência na Administração Pública Federal e o entendimento do acesso à informação enquanto um direito. Além de monitorar a implementação, o órgão passa a ser responsável por ações de sensibilização e capacitação, por dar as diretrizes e estabelecer os procedimentos para que a Lei de Acesso à Informação seja efetivamente cumprida (BRASIL, 2012a).

Alinhada a este papel, desde 2012[17] a CGU disponibiliza ao poder público e aos cidadãos o sistema e-SIC[18] (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão), que funciona como porta de entrada única dos pedidos de informação feitos ao Poder Executivo Federal, no âmbito da LAI.

Pelo e-SIC, pessoas físicas ou jurídicas podem encaminhar seus pedidos de informação para qualquer órgão ou entidade do executivo federal, além de ser possível acompanhar o cumprimento do prazo de resposta, consultar as respostas recebidas, entrar com recursos, etc. Mesmo os pedidos que são feitos pessoalmente nos Serviços de Informação aos Cidadão são registrados no e-SIC, permitindo gerar relatórios estatísticos relativos aos pedidos de informação, solicitantes e recursos. É importante salientar que o e-SIC funciona somente para entrada e saída dos pedidos de acesso e não para o fluxo interno dos documentos/informações em cada órgão[19].

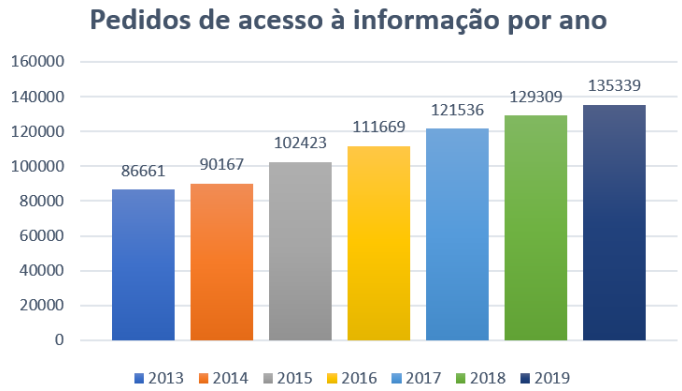
Relatórios que podem ser obtidos pela página do e-SIC[20] indicam que, de maio de 2012 a dezembro de 2019, foram recebidos 832.316 pedidos de acesso à informação aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, o que representa uma média mensal de 9.046,91 pedidos.

Se forem observados os números de pedidos feitos ano a ano (anos completos), observa-se que eles crescem à medida que o tempo passa, podendo ser um indicativo de que

[17] Disponível em: http://acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes/registro-das-versoes-do-e-sic. Acesso em: 19 jan. 2020.
[18] Disponível em: www.esic.cgu.gov.br. Acesso em: 19 jan. 2020.
[19] Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/manual-e-sic-guia-para-sic-s#Um. Acesso em: 26 maio 2019.
[20] Disponível em: https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios_estatisticos.html. Acesso em: 04 jan. 2020.

quanto mais conhecida fica a lei, maior a utilização pela população e, em tese, maior deve ser a preparação dos órgãos e entidades públicos para atender a demanda.

Gráfico 1 - Pedidos de acesso à informação ao Poder Executivo Federal por ano




Fonte: Elaborado pela autora (com dados da CGU/e-SIC, extraídos no dia 4 de janeiro de 2020).

Os mais de 830 mil pedidos continham 1.254.362 perguntas e foram feitos por 392.459 solicitantes, sendo 94,98% pessoas físicas e 5,02% pessoas jurídicas.

Os temas com o maior número de solicitações foram "Governo e Política – Administração Pública" (12,01%); "Economia e Finanças – Finanças" (11,5% do total), e "Ciência, Informação e Comunicação – Informação – Gestão, preservação e acesso" (7,70%).

O tempo médio de resposta foi 14,13 dias (abaixo, portanto, do limite de 20 dias imposto pela LAI) e em 8,39% dos casos houve prorrogação do prazo (prorrogação de 10 dias, conforme disciplinado pela Lei de Acesso à Informação).

O acesso foi negado a 68.738 pedidos, o que representa 8,26% das solicitações. Entre as razões da negativa de acesso estão: dados pessoais (28,200%); informação sigilosa de acordo com legislação específica (15,662%); pedido genérico (14,763%); pedido desproporcional ou desarrazoado (8,998%); pedido exige tratamento adicional de dados (8,866%); pedido incompreensível (8,676%); informação sigilosa conforme a Lei 12.527/2011 (8,125%) e processo decisório em curso (6,710%).

A maior parte dos solicitantes (53,91%) identificou-se como do gênero masculino, 39,71% como do gênero feminino e 6,38% não informou. Servidores públicos federais representaram 9,56% dos solicitantes no período, ficando em terceiro lugar no ranking das profissões, se forem excluídos o grande número de "outra" único (19,29%) e de "não informado" (14,03%). Os dois primeiros lugares são ocupados por "empregado – setor privado" (15,35% do total) e estudante (10,84%). Pesquisadores e jornalistas representaram, respectivamente, 2,10% e 1,26% do total.

Quanto à escolaridade, observa-se um grau alto entre aqueles que solicitam informações do poder público via Lei de Acesso: 36,59% dos solicitantes tinha ensino superior completo; 23,25% ensino médio; 16,95% pós-graduação; 8,36% mestrado/doutorado, 4,27% ensino fundamental e 0,72% sem instrução formal. A escolaridade não foi informada por 9,86% dos demandantes.

Finalmente, a CGU também disponibiliza aos cidadãos e aos órgãos e entidades públicas duas ferramentas que podem auxiliar tanto no sentido de aumentar o acesso a informações independentemente de solicitações quanto a compreender o entendimento das instâncias recursais sobre a concessão ou não de acesso a determinadas informações.

A primeira delas é a Busca de Pedidos e Respostas[21] , que permite consultar pedidos de informação e as respostas fornecidas, desde que não contenham informações restritas (pessoais ou sigilosas).

A segunda é o Banco de Precedentes[22], que possibilita buscar as decisões da CGU e da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) em relação aos recursos apresentados a essas instâncias no âmbito da LAI.

## 7 TIRANDO A LAI DO PAPEL: RESULTADOS

Para realização da pesquisa empírica, como já explicitado, foram selecionadas seis entidades da Administração Pública Federal Indireta: duas autarquias qualificadas como agências reguladoras (Ancine e ANP); uma autarquia qualificada como agência executiva (Inmetro); uma autarquia sem qualificação especial (INPI); e duas fundações públicas (IBGE e Fiocruz).

A Agência Nacional do Cinema (Ancine) foi criada em 2011 para fomentar, regular e fiscalizar o mercado do cinema e do audiovisual no Brasil. É administrada por uma diretoria colegiada composta por um diretor presidente e três diretores, com mandatos fixos[23]. Em janeiro de 2020, a agência tinha 514[24] servidores em seu quadro, sendo a menor quantidade entre as entidades pesquisadas.

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) é a responsável por regular as indústrias de petróleo, gás natural e biocombustíveis no Brasil,

[21] Disponível em: http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx. Acesso em: 26 maio 2019.
[22] Disponível em: http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx. Acesso em: 26 maio 2019.
[23] Informações disponíveis em: https://www.ancine.gov.br/. Acesso em: 28 maio 2019.
[24] Disponível em: www.transparencia.gov.br. Acesso em: 5 jan. 2020.

buscando garantir o abastecimento de combustíveis e a defesa dos consumidores. A Agência foi criada em 1998 e seu corpo diretivo é composto por um diretor-geral e quatro outros diretores. São áreas de atuação: exploração e produção de petróleo e gás; armazenamento e movimentação de produtos líquidos; refino, processamento, transporte, armazenamento e comercialização de gás natural, petróleo e derivados; importação e exportação de petróleo, derivados e biocombustíveis; produção de biocombustíveis; royalties e participações governamentais; distribuição e revenda; fiscalização da indústria e do mercado; pesquisa, desenvolvimento e inovação; preço e defesa da concorrência[25]. Em seu corpo funcional há 1.121 servidores[26].

O Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) foi criado em 1973 e, hoje, é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Economia, qualificada como agência executiva. Sua missão é: a medida certa para promover confiança à sociedade e competitividade ao setor produtivo[27].

Entre suas competências e atribuições destacam-se: executar as políticas nacionais de metrologia e qualidade; verificar e fiscalizar a observância das normas técnicas e legais, no que se refere às unidades de medida, métodos de medição, medidas materializadas, instrumentos de medição e produtos pré-medidos; manter e conservar os padrões das unidades de medida; coordenar as atividades de avaliação da conformidade de produtos, processos e serviços; planejar e executar as atividades de Acreditação de Laboratórios de Calibração e de Ensaios, de provedores de ensaios de proficiência e de Organismos de Avaliação da Conformidade. Sua estrutura organizacional é formada pela Presidência, seis diretorias, três coordenações-gerais e duas superintendências, além de órgãos seccionais e de assistência direta ao Presidente[28]. O corpo funcional é composto por 914 servidores públicos[29].

O Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Economia. Criado em 1970, tem como missão estimular a inovação e a competitividade a serviço do desenvolvimento tecnológico e econômico do Brasil, por meio da proteção eficiente da propriedade industrial[30].

Entre os serviços prestados estão registros de marcas, desenhos industriais, indicações geográficas, programas de computador e topografias de circuitos integrados, as concessões de patentes e as averbações de contratos de franquia e das distintas modalidades de transferência

[25] Informações disponíveis em: http://www.anp.gov.br/. Acesso em: 28 maio 2019.
[26] Dados de 5 de janeiro de 2020. Disponível em: www.transparencia.gov.br. Acesso em: 5 jan. 2020.
[27] Disponível em: http://www4.inmetro.gov.br/acesso-a-informacao. Acesso em: 28 maio 2019.
[28] Informações disponíveis em: https://www4.inmetro.gov.br/. Acesso em: 28 maio 2019.
[29] Dados de 5 de janeiro de 2020. Disponível em: www.transparencia.gov.br. Acesso em: 5 jan. 2020.
[30] Disponível em: http://www.inpi.gov.br/sobre/estrutura. Acesso em: 28 maio 2019.

de tecnologia. Sua estrutura regimental é formada por um presidente, duas diretorias e três coordenações-gerais, além de órgãos seccionais e de assistência direta ao Presidente[31]. No total, são 1.187 servidores ativos[32].

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é o principal provedor de informações estatísticas do País, desempenhando as funções de produzir, analisar, coordenar e consolidar informações estatísticas e geográficas; estruturar e implantar um sistema de informações ambientais; documentar e disseminar informações; e coordenar os sistemas estatístico e cartográfico nacionais[33].

O IBGE recebeu o atual nome em 1937, quando o Conselho Brasileiro de Geografia foi incorporado ao Instituto Nacional de Estatística (INE), que havia sido criado em 1934. Vinculado ao Ministério da Economia, sua estrutura conta com quatro diretorias e dois outros órgãos centrais, além da presidência[34]. O corpo funcional é formado por 13.439 servidores[35].

A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) é uma instituição centenária, que teve o início de sua história com a criação do Instituto Soroterápico Federal, em 1900. Sua missão é produzir, disseminar e compartilhar conhecimentos e tecnologias voltados para o fortalecimento e a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS) e que contribuam para a promoção da saúde e da qualidade de vida da população brasileira, para a redução das desigualdades sociais e para a dinâmica nacional de inovação, tendo a defesa do direito à saúde e da cidadania ampla como valores centrais[36].

A Fundação é vinculada ao Ministério da Saúde e sua estrutura organizacional é composta pela Presidência e cinco vice-presidências, além de órgãos colegiados, órgãos seccionais, órgãos de assistência direta à presidência, escritórios regionais e órgãos específicos singulares[37]. O corpo funcional é formado por 5.597 servidores públicos[38].

Juntas, as seis entidades receberam 18.976 pedidos de informação entre maio de 2012 e dezembro de 2019, como pode ser visto no quadro abaixo, no qual também é possível visualizar o total de servidores públicos em exercício de cada ente[39], para comparação:

---

[31] Informações disponíveis em: http://www.inpi.gov.br/.Acesso em 28 maio 2019.
[32] Dados de 5 de janeiro de 2020. Disponível em: www.transparencia.gov.br. Acesso em: 5 jan. 2020.
[33] Disponível em: https://www.ibge.gov.br/institucional/o-ibge.html. Acesso em: 28 maio 2019.
[34] Informações disponíveis em: https://www.ibge.gov.br/. Acesso em: 28 maio 2019.
[35] Disponível em: www.transparencia.gov.br. Acesso em: 5 jan. 2020.
[36] Disponível em: https://portal.fiocruz.br/perfil-institucional. Acesso em: 28 maio 2019.
[37] Informações disponíveis em: https://portal.fiocruz.br/. Acesso em: 19 fev. 2020.
[38] Dados de 5 de janeiro de 2020. Disponível em: www.transparencia.gov.br. Acesso em: 5 jan. 2020.
[39] Números extraídos do Portal da Transparência (http://www.portaldatransparencia.gov.br/orgaos-superiores) no dia 5 de janeiro de 2020.

Tabela 1 - Pedidos de acesso à informação por ano e total de servidores públicos

| **Pedidos de acesso à informação por ano** | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **ANP** | **ANCINE** | **INPI** | **INMETRO** | **IBGE** | **FIOCRUZ** |
| **2012*** | 268 | 204 | 110 | 98 | 574 | 350 |
| **2013** | 494 | 186 | 197 | 125 | 827 | 219 |
| **2014** | 540 | 181 | 249 | 123 | 825 | 142 |
| **2015** | 431 | 166 | 121 | 118 | 714 | 212 |
| **2016** | 504 | 140 | 153 | 159 | 994 | 153 |
| **2017** | 653 | 170 | 142 | 183 | 1.137 | 224 |
| **2018** | 856 | 209 | 149 | 248 | 1.168 | 229 |
| **2019** | 1311 | 357 | 211 | 394 | 1.545 | 213 |
| **Total de pedidos** | **5.057** | **1.613** | **1.332** | **1.448** | **7.784** | **1.742** |
| **Servidores públicos (05/01/2020)** | **1.121** | **514** | **1.187** | **914** | **13.439** | **5.597** |

Fonte: Elaborado pela autora (com dados da CGU/e-SIC e do Portal da Transparência).

*Maio a dezembro

Com exceção da Fiocruz, o tempo médio para fornecimento de respostas nessas entidades ficou abaixo da média nacional. Quanto às negativas de acesso, somente Fiocruz e ANP tiveram, proporcionalmente, mais pedidos negados do que a média, conforme tabela abaixo:

Tabela 2 - Tempo médio de resposta e percentual de pedidos de acesso negados

| **Tempo médio de resposta e percentual de pedidos de acesso negados** | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **ANP** | **ANCINE** | **INPI** | **INMETRO** | **IBGE** | **FIOCRUZ** | **BRASIL** |
| Tempo médio | 12,43 | 12,01 | 13,43 | 11,91 | 10,51 | 23,10 | **14,13** |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| de resposta (dias) | | | | | | | |
| Acesso negado (%) | 10,52% | 5,64% | 5,86% | 2,56% | 2,88% | 9,98% | **8,26%** |

Fonte: Elaborado pela autora (com dados da CGU/e-SIC).

A partir das entrevistas em profundidade realizadas nos seis entes, é possível extrair alguns pontos em comum – e outras diferenças – na forma como a Lei de Acesso à Informação tem sido implementada, conforme será visto adiante.

## 7.1 ASPECTOS INSTITUCIONAIS E ORGANIZACIONAIS

De modo geral, a pesquisa indicou um recente protagonismo das Ouvidorias na liderança do processo de operacionalização da Lei de Acesso à Informação nas instituições. Com exceção do IBGE, em que o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) está concentrado no Centro de Documentação e Disseminação de Informações (CDDI), em todos em demais entes essa é uma atribuição das Ouvidorias públicas.

Todos os entrevistados consideram que o SIC está concentrado na área mais adequada para a realização de suas atividades e cumprimento de seus objetivos, com justificativas que vão desde a similaridade com outros tipos de atendimento ao cidadão realizados nas unidades até a facilidade em ter uma atuação transversal pelas áreas.

A aproximação entre o atendimento de pedidos de informações públicas e de demais manifestações dos cidadãos é evidenciada no desenvolvimento, pela Controladoria-Geral da União (CGU), do Fala.BR[40], plataforma integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. A plataforma ainda não é usada por todos os órgãos ou entidades, mas ela integra o Sistemas de Ouvidorias (e-Ouv) e o Sistema Eletrônico do Serviços de Informação ao Cidadão (e-SIC) em um canal único para o cidadão.

Se há uma majoritária concentração do SIC nas Ouvidorias, já não é tão prevalente a designação da Autoridade de Monitoramento da Lei de Acesso à Informação nestas mesmas unidades.

Em metade das entidades pesquisadas, o Ouvidor também ocupa esta posição. Em termos práticos, significa que ele tanto coordena o SIC e suas atividades operacionais –

[40] Disponível em: https://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/acesso-FalaBR. Acesso em: 11 jan. 2020.

recebimento de pedidos de informação, tramitação interna, resposta aos cidadãos – como é a pessoa responsável por assegurar o cumprimento eficiente das normas relativas ao acesso à informação, por monitorar a implementação da LAI e recomendar as medidas necessárias a sua implementação. É, dessa forma, o comando máximo no que diz respeito ao cumprimento dos ditames relativos ao acesso à informação nos entes.

Na outra metade, esses dois conjuntos de atribuições são exercidos por pessoas diferentes: uma coordena a operação do SIC e outra é designada como Autoridade de Monitoramento. São atribuições interrelacionadas, que parecem ser desenvolvidas de forma mais ou menos próximas e alinhadas, a depender da instituição.

Abaixo, um quadro que sintetiza esses papeis nas entidades pesquisadas:

Quadro 2- Alocação do SIC e da Autoridade de Monitoramento na estrutura regimental

| | Alocação na estrutura regimental | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **ANP** | **ANCINE** | **IBGE** | **FIOCRUZ** | **INMETRO** | **INPI** |
| **SIC** | Ouvidoria | Ouvidoria | Centro de Documentação e Disseminação de Informações | Ouvidoria | Ouvidoria | Ouvidoria |
| **Autoridade de Monitoramento** | Ouvidor | Auditor | Auditor | Vice-presidente de Gestão e Desenvolvimento Institucional | Ouvidora | Ouvidor |

Fonte: Elaborado pela autora.

Nos casos em que diferentes pessoas ocupam essas posições, a Autoridade de Monitoramento é detentora de um cargo comissionado ou função gratificada mais alto do que o coordenador do SIC, como pode ser visto no Apêndice B[41]. Como se pode imaginar, ocupantes de níveis mais altos normalmente têm mais influência sobre o alto escalão nos processos de tomada de decisão (FREIRE; VIANA; PALOTTI, 2015).

Ainda em relação aos atores que ocupam papeis importantes, entendendo que essa é uma chave para a compreensão do atual status de implementação da LAI, o que se percebe é uma predominância de funcionários de carreira – titulares de cargo público efetivo – mas que, na maior parte dos casos, foram recentemente nomeados.

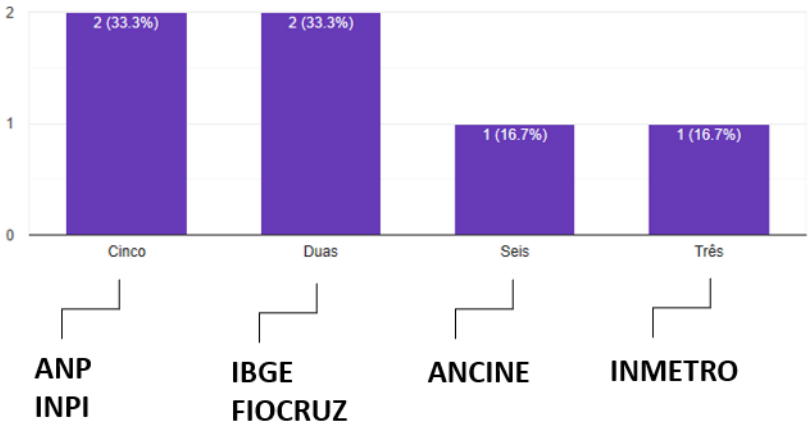
Em quatro das seis instituições – ANP, Ancine, Inmetro e INPI – a Autoridade de Monitoramento foi designada em 2019, ano em que um novo mandato presidencial foi iniciado, prometendo rupturas em relação ao que estava sendo construído até então. No entanto, vale ressaltar que todos os novos designados já ocupavam posições de gestão nas

[41] Não foi possível obter no Portal da Transparência o cargo/função do Ouvidor-Geral da Fiocruz.

instituições e, muitas vezes, já compunham a equipe responsável pela LAI, até mesmo como substitutos da Autoridade de Monitoramento (casos do Inmetro e do INPI).

Com exceção da Ancine, cujos entrevistados não estavam envolvidos com o processo de implantação da LAI há mais tempo, todos os demais conseguiam ter uma visão retrospectiva e mostrar como as questões foram evoluindo ao longo dos anos. A Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual é a organização em que houve mais mudanças na Autoridade de Monitoramento desde 2012, com seis pessoas ocupando a posição. As demais variaram entre duas e cinco pessoas, como pode ser visto abaixo.

Gráfico 2- Total de Autoridades de Monitoramento desde 2012 por entidade




Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, vê-se que mudanças nas pessoas que ocupam o posto de Autoridade de Monitoramento não têm sido raras. Se, por um lado, esse pode ser um indicativo da falta de compromisso com a continuidade da política, por outro, não é possível afirmar que as alterações que aconteceram em 2019 tenham sido especialmente motivadas por um desejo de quebra de um sistema que vinha sendo instituído desde 2012.

## 7.2 EQUIPES E COMPETÊNCIAS

As equipes do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) são enxutas, mas contam com uma "ramificação" em outras áreas, por conta de interlocutores que são estabelecidos na maior parte das entidades, para dar andamento aos pedidos de informação, o que será detalhado no subcapítulo que trata dos procedimentos.

Na Ancine, quatro pessoas compõem a equipe da Ouvidoria e estão habilitadas a atender os pedidos que são recebidos via LAI, ainda que uma delas tenha essa atribuição principal. Trata-se de profissionais de nível superior, com formação em Letras, Análise de Sistemas e Direito (duas pessoas).

Na ANP, o SIC é integrado por outras duas pessoas, além do Ouvidor: ambas são profissionais de nível superior, com formações em Biblioteconomia e Pedagogia. Na prática, uma delas é a responsável pelo atendimento das demandas da Lei de Acesso à Informação, que chegam via e-SIC, e a outra realiza outros tipos de atendimento, além de ser uma espécie de "*backup*", em casos de necessidade.

No Inmetro, além da Ouvidora/Autoridade de Monitoramento, uma servidora também fica responsável pela operacionalização do SIC. Elas têm formação em Psicologia e Direito, respectivamente. Há, ainda, uma profissional terceirizada, que realiza atividade de suporte, como controle de prazos. Ela tem nível superior em Comunicação Social.

No INPI, duas pessoas compõem a força de trabalho do SIC: o Ouvidor/Autoridade de Monitoramento, com formação superior em Direito; e um analista em planejamento, gestão e infraestrutura em propriedade industrial, com formação em Economia. Ambos são servidores de carreira.

No IBGE, cinco pessoas são habilitadas para atender demandas que chegam pelo Serviços de Informação ao Cidadão, apesar de, na prática, uma única realizar o trabalho na maior parte das vezes, sendo as demais acionadas somente quando há necessidade (caso de férias, por exemplo).

Por fim, na Fiocruz a equipe do SIC é formada pelo Ouvidor e outras duas pessoas. São todos profissionais de nível superior, graduados em Psicologia, Direito e Medicina, com pós-graduação concluída ou em curso.

Vê-se, portanto, que em nenhuma entidade a equipe é formada por mais de cinco pessoas e, ainda assim, elas têm atribuições diversas, sendo somente uma ou duas, a depender do local, focadas no atendimento aos pedidos de informação recebidos no âmbito da LAI.

O tamanho do grupo é considerado suficiente pela maior parte dos entrevistados, exceto na ANP, cuja responsável não tem dedicação exclusiva a essa atividade e considera que o ideal seria ter mais uma pessoa com essa atribuição.

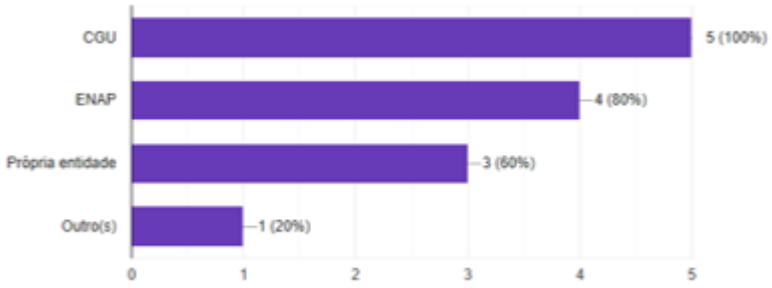
As equipes são compostas, em sua maioria, por profissionais de nível superior, com variadas formações. Não há predominância daqueles que são classicamente considerados "profissionais de informação" – arquivistas e bibliotecários – nem de nenhuma outra formação específica.

Vale destacar que, apesar do crescimento do número de pedidos de acesso à informação que foi observado na maioria das entidades, somente no INPI houve aumento na equipe do SIC desde que ele foi criado. Na Ancine não foi possível obter a informação e nos demais entes (ANP, Fiocruz, IBGE, Inmetro) a equipe foi reduzida, na maior parte delas em 50% ou mais.

Em alguns casos, a redução foi apontada como decorrente da aposentadoria de servidores e um espelho do que tem acontecido na entidade, de modo geral.

Em relação à capacitação das pessoas diretamente envolvidas com a implementação da Lei de Acesso à Informação nas unidades, nota-se um grande protagonismo da CGU e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que são apontadas como promotoras dos treinamentos realizados desde 2012 pela maior parte das entidades[42], conforme abaixo:

Gráfico 3 - Instituições indicadas como provedoras de treinamento (total de indicações)




Fonte: Elaborado pela autora.

A maior parte dos entrevistados considera a quantidade de capacitações suficientes, com exceção da Autoridade de Monitoramento do Inmetro, que aponta a necessidade da equipe ser mais bem capacitada em questões relativas a procedimentos estabelecidos e à compreensão do que é efetivamente um pedido de informação:

> Às vezes, quando muda algum procedimento (...) a gente meio que corre atrás com o carro andando, vai aprendendo fazendo. E, às vezes, quando eles fazem alguma mudança mais radical, seria legal que fizesse alguma ação [de capacitação]. (Entrevistada Inmetro)

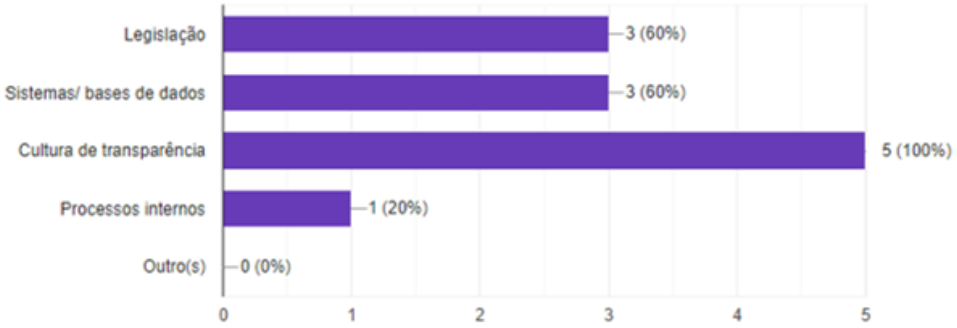
Quando se trata da preparação do corpo funcional, de modo geral, para atender a Lei de Acesso à Informação, as percepções são diferentes. Somente no IBGE, entende-se que a força de trabalho está adequadamente preparada para atendê-la.

[42] Na Ancine, os entrevistados não conseguiram estimar a quantidade de capacitações realizadas nem indicar quem as promoveu.

Para o coordenador do SIC no IBGE, isso deve-se ao fato de que no Instituto, que tem a produção e a análise de informações como atividades finalísticas, a publicização já era uma regra, mesmo antes da LAI: “Essa é uma política da casa. Todas as informações estão disponíveis para todos os usuários” (Entrevistado IBGE 2).

Os demais entrevistados apontaram os principais temas em que consideram haver lacuna de capacitações:

Gráfico 4 - Necessidades de capacitação (total apontado por tema)




Fonte: Elaborado pela autora.

Para exemplificar, no INPI, ainda se sente necessidade de melhor compreensão, pelo corpo funcional, do que são dados pessoais, dados sigilosos e dados abertos. É uma demanda semelhante à apontada pela representante da ANP, para quem ainda precisa ser mais bem trabalhado na entidade o aspecto conceitual das categorias de sigilo e seus prazos: “ter uma clareza maior do que é informação pública, saber justificar uma negativa de acesso, essas coisas são pedras de tropeço mesmo”. Essas são questões fundamentais e que ganham ainda mais importância com a entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) – Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

Os entrevistados da Fiocruz e da ANP também ressaltaram, de forma mais direta, a necessidade de que os treinamentos aconteçam ciclicamente, até mesmo para capacitar novos integrantes do corpo funcional, incluindo diretores recém nomeados.

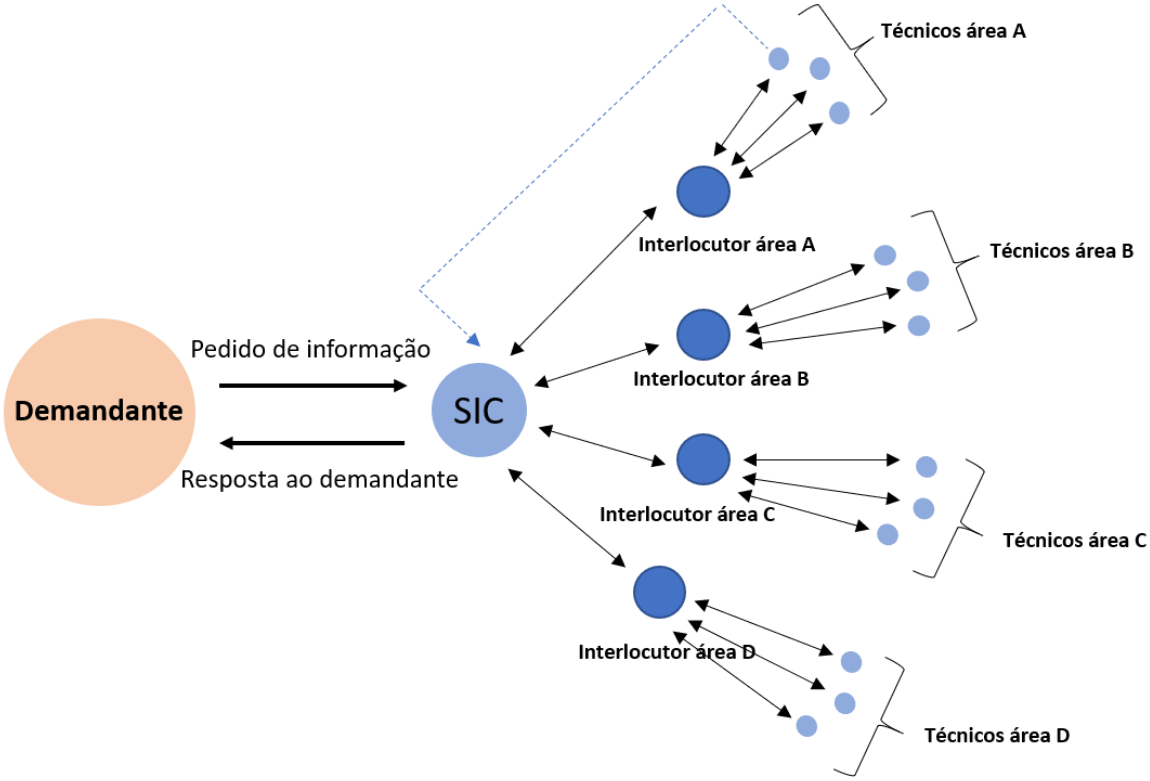
## 7.3 PROCEDIMENTOS

Todas as entidades pesquisadas têm procedimentos estabelecidos para que os integrantes do SIC que recebem os pedidos de informação via LAI obtenham as respostas

junto aos setores responsáveis. Em alguns, ele já está formalizado em normas ou resoluções internas, prevendo inclusive as instâncias recursais.

Em cinco das seis unidades (a exceção é a Ancine) o procedimento prevê a existência de interlocutores predeterminados junto às áreas – diretorias ou coordenações – que recebem os pedidos de informação de seu respectivo setor e têm a incumbência de fornecer as respostas diretamente ou buscá-las junto aos responsáveis. Em geral, o interlocutor é quem irá responder o SIC, mas pode haver casos em que a resposta sai direto do responsável pela informação, chamado de "técnico" no esquema abaixo. Existe, ainda, a possibilidade dos integrantes do SIC responderem diretamente, quando já detém a resposta.

Figura 2- Procedimento estabelecido para atendimento aos pedidos de informação no âmbito da LAI




Fonte: desenvolvido pela autora.

Vê-se, portanto, que há uma rotina estruturada, muitas vezes formalizada, que acaba por ampliar o leque de atores envolvidos no atendimento dos pedidos de informação recebidos na unidade. As equipes integrantes do Serviço de Informação ao Cidadão, que são enxutas, acabam ganhando capilaridade por meio do estabelecimento deste tipo de interlocução.

Há entidades na qual a primeira resposta enviada ao cidadão é assinada pelo técnico/ pessoa que detém a informação. Em outras, é sempre pelo chefe da área.

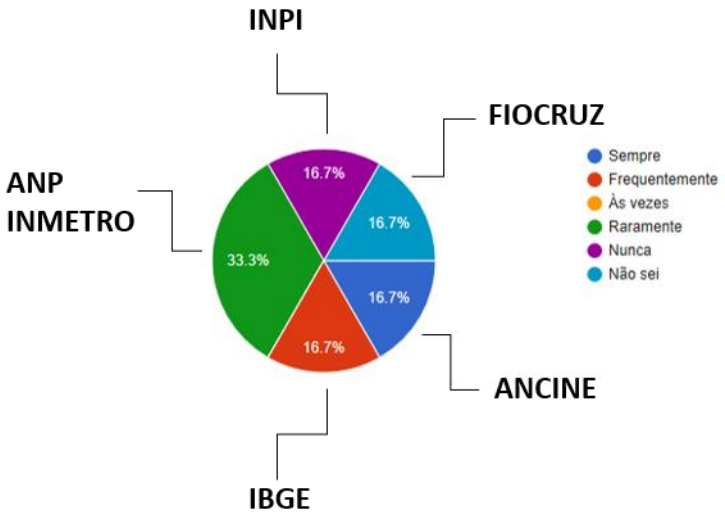
Na ANP, por exemplo, a resposta ao demandante é sempre assinada pelo superintendente responsável, ainda que nem sempre ele acompanhe o atendimento. De acordo com a entrevistada:

> Cada superintendência tem um grupo de interlocutores, umas três ou quatro pessoas. É opcional, o gestor opta por receber em cópia ou não o pedido. Tem superintendência que o gestor recebe o pedido e acompanha diretamente. Tem alguns que recebem, mas nunca olham e tem aqueles que optam por não receber. Eles delegam mesmo. (Entrevistada ANP)

Na Ancine, que não conta com interlocutores pré-estabelecidos, o pedido de informação é repassado via Sistema Eletrônico de Informações (SEI) [43] para o setor responsável, que deverá organizar-se internamente para responder. O SEI é uma plataforma utilizada para gestão de processos e documentos eletrônicos que foi desenvolvida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) e hoje já está implantada em mais de 120 órgãos e entidades públicas, nas três esferas de poder[44].

A frequência com que chefias de área validam as informações a serem enviadas aos cidadãos varia bastante nas entidades, como pode ser visto no gráfico abaixo:

Gráfico 5 - Frequência com que informações são validadas por chefias de área

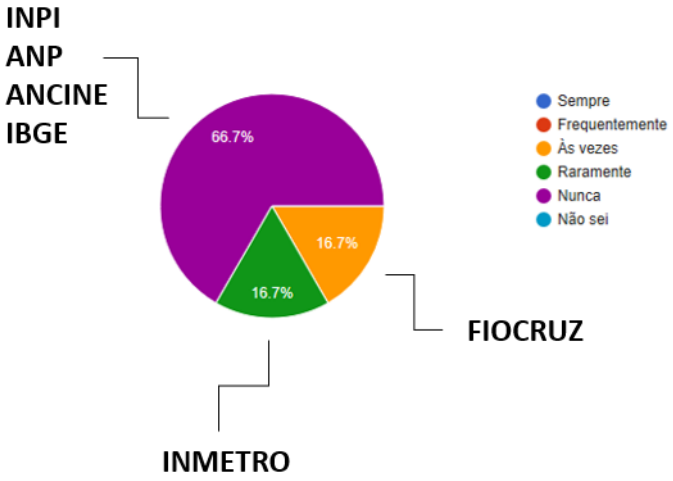



Fonte: Elaborado pela autora.

[43] Disponível em: https://softwarepublico.gov.br/social/sei. Acesso em: 14 fev. 2020.
[44] Disponível em: http://processoeletronico.gov.br/index.php/aderiu-ao-sei. Acesso em: 26 abr. 2020.

A validação pela alta administração é menos frequente, de acordo com os entrevistados, indicando certo grau de autonomia da burocracia especializada no SIC. ANP, Ancine, IBGE e INPI disseram que nunca acontece, a não ser em instância recursal, conforme art. 21 do Decreto nº 7.724/2012 (BRASIL, 2012a). No Inmetro a frequência foi categorizada como "rara" e, na Fiocruz, como "às vezes":

Gráfico 6 - Frequência com que informações são validadas pela alta administração




Fonte: Elaborado pela autora.

Um exemplo bastante ilustrativo das situações em que a alta administração se envolveu nas respostas fornecidas via LAI na Fiocruz foi na divulgação dos resultados do 3º Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira (FIOCRUZ, 2019a). A pesquisa foi realizada pela Fiocruz para a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad) e teve a divulgação de resultados proibida pelo governo. Foi um caso que gerou vários pedidos de acesso à informação e que teve envolvimento direto da Presidência da Fiocruz. De acordo com o Ouvidor e coordenador do SIC:

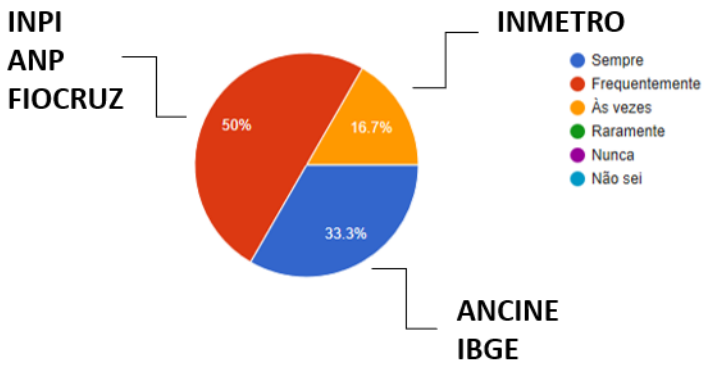
> O resultado não agradou o Ministério da Justiça, então eles não queriam aceitar o resultado. E aí houve uma discussão, a gente não publicou, e um monte de gente que conhecia a história começou a pedir, a pedir os dados. (...) . E o Ministério não queria publicar, porque ele desmoralizava o programa que eles inventaram (...) A gente teve uma briga danada por essas informações. (Entrevistado Fiocruz)

A publicização foi feita após um acordo entre Advocacia-Geral da União (AGU), o Ministério da Justiça e Segurança Pública e a própria Fiocruz (G1 RIO, 2019).

Quando a resposta chega ao SIC, seus integrantes, em geral, fazem uma revisão antes de enviá-la aos cidadãos, com foco em adequar a linguagem e em avaliar a pertinência do que está sendo respondido em relação ao que foi perguntado. Essa é uma prática que vai ao encontro do que preconiza o Manual de Ouvidoria Pública da CGU, de acordo com o qual, para aproximar o usuário do Estado e da Administração, as Ouvidorias devem "empregar a linguagem cidadã para reformular a informação técnica fornecida pela área demandada, de modo a fornecer uma mensagem compreensível para o cidadão que a procurou" (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2019, p. 57).

Em uma análise sobre a frequência com que os entrevistados consideram que as respostas são fornecidas aos cidadãos com linguagem de fácil compreensão as respostas são variadas, mas com tendência positiva:

Gráfico 7 - Frequência com que respostas são fornecidas com linguagem de fácil compreensão




Fonte: Elaborado pela autora.

O Ouvidor da Fiocruz ressalta que a adequação da linguagem é mais frequentemente necessária nos pedidos de Ouvidoria do que nos da Lei de Acesso à Informação, por conta do público a que se destinam. Ele ressaltou que os pedidos recebidos via e-SIC são, muitas vezes, feitos por advogados, jornalistas e pessoas que trabalham ou trabalharam na entidade e demandam sobre questões funcionais. Já os pedidos de Ouvidoria seriam feitos por um grupo mais abrangente/heterogêneo.

Comparando os pedidos de informação que chegam por diferentes canais, a maior parte dos entes não identifica nenhum tipo de priorização interna entre eles, principalmente pelo fato de pessoas diferentes serem responsáveis por cada tipo de demanda.

Essa avaliação não é uma unanimidade, no entanto. No IBGE, o coordenador do SIC ressalta que, ainda que não haja nenhuma diretriz específica indicando a priorização, há uma tendência de que as pessoas se sintam mais motivadas a responder os pedidos que chegam via e-SIC, por ser um processo controlado pela CGU.

Na ANP, a entrevistada também considera haver certa priorização, por conta do prazo legal: "Os outros têm um prazo um pouco mais elástico. (...) Os pedidos que chegam pela Central de Atendimento, por exemplo, que nós damos prazo de 20 dias também (...) é [sic] recorrente passar dos 20 dias, porque não tem o peso da lei" (Entrevistada ANP). Têm-se, então, uma singularidade dos pedidos que chegam via e-SIC (Lei de Acesso à Informação) em relação a outros canais de atendimento ao público.

No INPI, a Autoridade de Monitoramento ressalta que, apesar dos pedidos de acesso à informação não serem priorizados em relação a outras demandas dos cidadãos, eles recebem atenção preferencial em relação às outras atividades do interlocutor (chamado de consultor, no caso específico do INPI):

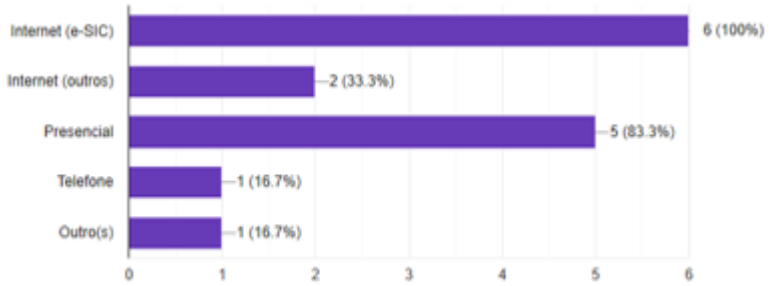
> Isso também está previsto na minuta da nossa política, que está para se tornar Política de Relacionamento e Transparência, que será dado tratamento prioritário às demandas cidadãs, manifestações cidadãs, que englobam não só pedidos de acesso à informação, mas as manifestações de Ouvidoria. (Entrevistado INPI).

Em relação às tecnologias utilizadas, a internet se consagrou como canal prioritário de relacionamento entre o cidadão e a administração pública, no que diz respeito ao pedido de acesso às informações. Em todas as entidades pesquisadas, o percentual de solicitações atendidas por meio digital ficou na faixa entre 95% e 100%.

Todos os entes contam com o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) para entrada de pedidos de informação e envio de respostas aos cidadãos. Outras formas de entrada são menos comuns e pouco utilizadas, na prática[45]. Vê-se, muito claramente, que o acesso à informação preconizado pela LAI se insere num momento de profunda mudança na base técnica sobre a qual opera a sociedade, o que reflete inclusive nos modos de relacionamento entre governos ou estados e cidadãos.

Gráfico 8 - Formas de entrada de solicitações de informação disponíveis

[45] Ainda que o pedido chegue por outro canal, que não o e-SIC, ele é registrado no Sistema, para acompanhamento.



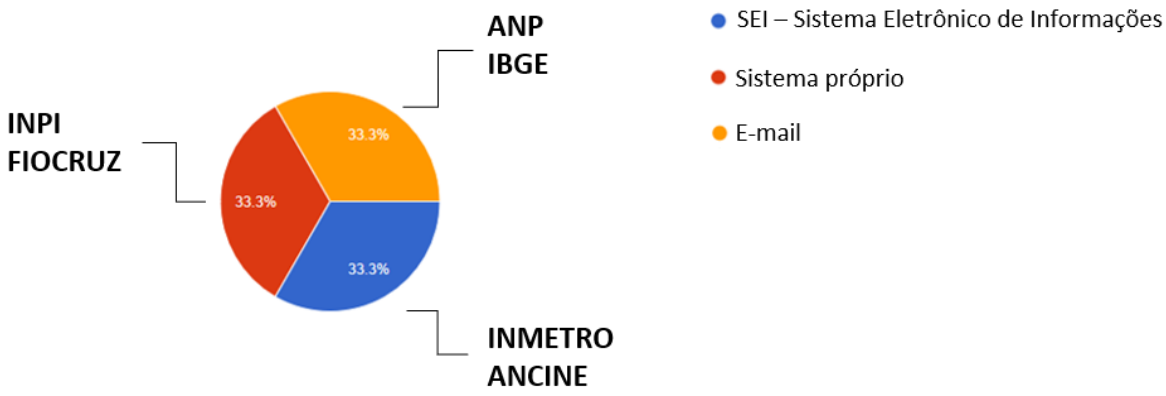

Fonte: Elaborado pela autora.

Algumas melhorias no sistema foram indicadas como maneira de tornar o processo de atendimento mais eficiente. A primeira delas é a possibilidade de haver interação com usuário, para esclarecimento do pedido, solicitação de informações adicionais, entre outras necessidades. Hoje, algumas entidades fazem isso "por fora" do sistema, via e-mail, nos casos em que o endereço eletrônico é informado.

Outro ponto levantado como oportunidade de aprimoramento é a utilização da tecnologia *Web Service* para integrar os sistemas internos utilizados pelas entidades com o e-SIC.

Neste sentido, é importante lembrar que o e-SIC não permite a tramitação interna dos pedidos nas organizações, que implementaram diferentes maneiras de fazê-la: por meio de sistemas próprios, por e-mail ou utilizando o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), como pode ser visto abaixo:

Gráfico 9 - Meios para tramitação interna de pedidos de informação




Fonte: Elaborado pela autora.

No caso da ANP, há a intenção de começar a utilizar o SEI para a tramitação interna, o que consideram um aprimoramento no processo, em termos de eficiência e de transparência. Para a coordenadora institucional da Ouvidoria: "Eu acho que isso vai trazer um ganho muito grande tanto de agilidade quanto de transparência. Acho que essa tramitação interna pode e deve ser transparente" (Entrevistada ANP)

Somente a Fiocruz e o IBGE têm uma espécie de repositório com todas as respostas já fornecidas, além do próprio e-SIC, que mantém esse registro. A Fiocruz utiliza, para isso, seu próprio sistema, o mesmo pelo qual é feita a tramitação interna de demandas. Já no IBGE há uma caixa de e-mails específica, na qual são mantidas todas as interações que aconteceram internamente para se chegar às respostas. Mas, de acordo com o coordenador do SIC, essa é uma prática que ele não considera ter tido efeitos na melhoria da qualidade ou da eficiência dos atendimentos.

A ausência de um repositório de fácil acesso e consulta configura-se em um problema de gestão da informação, podendo reduzir a eficiência do sistema estabelecido para o atendimento da LAI.

Além disso, nenhuma entidade conta com um mecanismo robusto e eficiente para *feedback* do cidadão em relação às respostas fornecidas. Há somente a pesquisa de satisfação do usuário[46] feita pelo próprio e-SIC, de preenchimento não obrigatório, e que consta de duas perguntas (*A resposta fornecida atendeu plenamente ao seu pedido?/ A resposta fornecida foi de fácil compreensão*?), além de um espaço para comentários.

As opções de resposta para cada uma delas vão de 1 a 5, sendo que 1 significa que não atendeu (1ª pergunta) e que a resposta foi de difícil compreensão (2ª pergunta) e 5 significa que atendeu plenamente (1ª pergunta) e a resposta foi de fácil compreensão (2ª pergunta).

Entre 2012 e 2020, houve 131.082 respostas à pesquisa de satisfação, se considerado todo o Poder Executivo Federal. A média obtida foi de 3,52 para a primeira pergunta e 4,11 para a segunda (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**, [2012])**, conforme abaixo:

Quadro 3 - Pesquisa de satisfação dos usuários – Governo Federal

[46] Fiocruz também tem um mecanismo em seu sistema próprio, mas cujo índice de respostas também é baixo.

Fonte: CGU (http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm).

Se compararmos as entidades pesquisadas com a média nacional, vê-se que em relação à primeira pergunta (*A resposta fornecida atendeu plenamente ao seu pedido?*) somente o Inmetro teve uma média menor que nacional. Já em relação à segunda pergunta, Inmetro e Fiocruz tiveram resultado inferior à média nacional. É importante considerar que não necessariamente as entidades tiveram uma mesma proporção de usuários que responderam a pesquisa de satisfação.

Tabela 3 - Pesquisa de satisfação do usuário por entidade

| **Pesquisa de satisfação e-SIC (02/02/2020)** | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **ANP** | **ANCINE** | **INPI** | **INMETRO** | **IBGE** | **FIOCRUZ** | **BRASIL** |
| A resposta fornecida atendeu plenamente ao seu pedido? | 3,84 | 3,90 | 3,77 | 3,37 | 3,57 | 3,55 | **3,52** |
| A resposta fornecida foi de fácil compreensão? | 4,42 | 4,20 | 4,23 | 4,07 | 4,21 | 4,05 | **4,11** |
| Total de respostas | 869 | 238 | 189 | 272 | 1.553 | 256 | **131.082** |

Fonte: Elaborado pela autora com informações da CGU.

Apesar da possibilidade de extrair relatórios frequentes com essas informações, a avaliação geral dos entrevistados é de que poucos requisitantes respondem a pesquisa e houve até mesmo quem dissesse não acompanhar os resultados.

Por fim, com exceção do IBGE, que alegou já ter todas suas informações publicizadas, nas demais entidades foi apontado que há situações em que informações recorrentemente solicitadas via LAI são disponibilizadas em transparência ativa, para facilitar o acesso.

O INPI exemplificou essa situação em relação a demandas de candidatos de concurso público; o Inmetro com os certificados de verificação de radares e etilômetros, que foram priorizados no Plano de Dados Abertos da instituição; e a ANP com dados de comercialização de combustível.

## 7.4 CONFLITOS E CLASSIFICAÇÃO DE SIGILO

Como já descrito, de acordo com o Decreto nº 7.724/2012 (BRASIL 2012a), informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, podem ser classificadas em três graus de sigilo: ultrassecreto (25 anos); secreto (15 anos); e reservado (5 anos). Os titulares de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista podem, no máximo, classificar uma informação com grau secreto, sendo vedada a delegação dessa competência.

O decreto também prevê que os órgãos ou entidades poderão constituir uma Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos (CPADS) para assessorar a autoridade classificadora, opinar sobre a informação produzida no âmbito de sua atuação, propor o destino final das informações desclassificadas e subsidiar a elaboração do rol anual de informações desclassificadas e documentos classificados em cada grau de sigilo.

Nas entrevistas realizadas para esta pesquisa, ficou claro que o processo de classificação de informações sigilosas é, na maior parte dos casos, uma atividade que envolve outros atores, que não os integrantes do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) e/ou a Autoridade de Monitoramento.

Inmetro e IBGE não têm informações classificadas em nenhum grau de sigilo no âmbito da LAI (somente sigilos advindos de outras leis, que são preservados).

ANP e Fiocruz parecem estar mais desenvolvidas nesse aspecto. Contam com comissões formadas para atuar no procedimento de classificação e, em 2019, tinham 49 informações classificadas como secretas e 6 como reservadas (ANP, 2019) e 44 informações classificadas como secretas (FIOCRUZ, 2019b).

Na ANP, a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos (CPAD) é presidida pela Superintendência de Gestão Administrativa e Aquisições. De acordo com o regimento interno, a unidade também é responsável pelo desenvolvimento da política de documentação

da agência, pela gestão de documentos arquivísticos, pela proposição de normas e procedimentos relativos à digitalização de documentos e à implementação do processo administrativo eletrônico, entre outras competências.

A representante da ANP ressalta o quanto o processo de implantação da LAI impactou positivamente a gestão de documentos na entidade, de modo especial o tratamento de informações sigilosas:

> Antes mesmo da lei entrar em vigor, a gente fez o levantamento das informações sigilosas em todas as Superintendências. Fizemos uma cartilha, elaboramos uma planilha com os campos obrigatórios, né? Tinha lá o nome do documento, o tipo de sigilo, fundamento legal daquele sigilo, a justificativa praquele documento ser sigiloso, o prazo. (...) Nesse momento, que foi ali entre 2011/2012, houve uma forte tomada de consciência nas unidades. Porque elas nunca tinham feito esse trabalho. Passaram a utilizar as marcas – marcar o documento como sigiloso, colocar a identificação. Os documentos sigilosos andavam aqui dentro dos corredores, nos elevadores, nas mãos dos mensageiros (...) Não tinha nenhuma preocupação em colocar num envelope (...). Então, acho que a gente conseguiu conscientizar as pessoas através desse trabalho, já no levantamento de informações sigilosas. As áreas passaram a tomar conhecimento do que tinham. (...) Foi superada essa questão do tratamento da informação sigilosa, saber classificar, saber dar a categoria correta do sigilo (...) Essa conscientização melhorou. A segurança – guardar o documento de forma adequada, com as marcas certinhas. E também essa questão dos prazos – obedecer os prazos e entregar pro cidadão, ter a consideração de entregar ao cidadão uma resposta adequada àquilo que ele está perguntando. (Entrevistada ANP)

Já na Fiocruz, a Comissão Permanente de Acesso a Informações (CPAI) desenvolveu um procedimento para tratamento e classificação de informações sigilosas, que está publicado numa espécie de manual de 43 páginas, indicando a padronização e formalização do processo.

No INPI, de acordo com a Autoridade de Monitoramento, não há um processo anual de classificação, mas ela é feita "por demanda", a partir da identificação de que determinada informação que foi solicitada deve ser classificada. A classificação envolve, normalmente, o Gabinete da Presidência, a Coordenação de Relações Internacionais e a Autoridade de Monitoramento. A entidade conta, conforme listado em seu site, com cinco informações classificadas como reservadas (INPI, 2019), mas a última atualização foi em 15 de agosto de 2018.

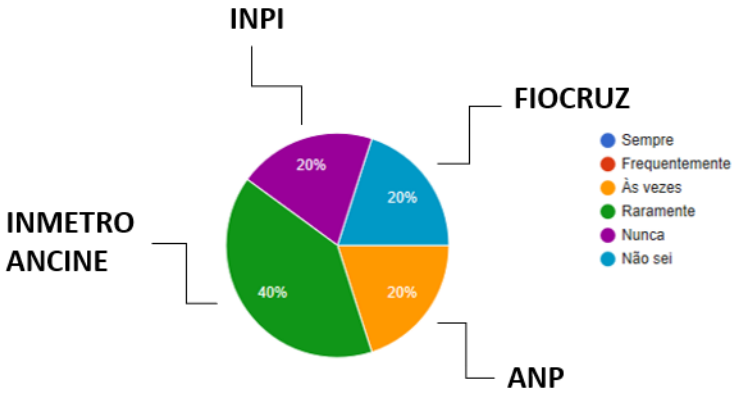
Na Ancine, são duas informações classificadas como reservadas (ANCINE, 2019) e, de acordo com a Autoridade de Monitoramento, estão envolvidos no processo de classificação a Secretaria Executiva (SEC), a Secretaria de Gestão Interna (SGI) e a Diretoria Colegiada.

Vale ressaltar que a missão de cada instituição e o tipo de informação com que lidam é uma chave para compreensão da diferença de maturidade de seus processos relacionados à

atribuição de sigilo. A Fiocruz trabalha com muitos dados de pesquisa – que também são alcançados pela LAI, devendo estar devidamente classificados para que não prejudiquem o desenvolvimento – e a ANP lida com informações comerciais muito sensíveis do setor de óleo e gás.

A percepção dos entrevistados acerca de frequência com que a há divergências sobre o sigilo (ou não) de uma informação para classificação varia bastante, conforme a entidade:

Gráfico 10- Frequência com que há divergências sobre sigilo da informação




Fonte: Elaborado pela autora.

Além do processo formal de classificação de informações sigilosas, outras dificuldades e/ou dissenções aparecem eventualmente no processo de atendimento dos pedidos de informação.

De acordo com as entrevistas realizadas, essas divergências não são frequentes, mas quando existem referem-se, principalmente, ao grau de sigilo sobre a informação; à forma como a informação deve ser fornecida (formato, linguagem, etc) e à pessoa ou setor responsável pela informação na entidade. São aspectos que podem indicar eventuais necessidades de treinamento.

Um ponto ressaltado pela Autoridade de Monitoramento do Inmetro é a dificuldade em formalizar a resposta e definir quem irá se responsabilizar por ela, considerando que nem sempre o que é pedido é uma informação que já está documentada:

> Nem sempre o que as pessoas pedem é um documento que está pronto - tipo "*eu quero a portaria sobre não sei o que*", a gente vai lá, pega a portaria e manda. Às vezes a pessoa pergunta alguma coisa que a área precisa elaborar um texto para responder (...) Não sei se quando coloca LAI, fala de lei, responsabilização, nem todo mundo tá disponível para sentar e escrever, assinar a resposta. Então fica uma coisa assim meio "*ah não, vai você, vai você, você que é o chefe da área*", "*ah, não, isso é da outra área*". (...) Mas também isso tem diminuído. (Entrevistada Inmetro)

No IBGE, a principal dificuldade de atendimento é quando o pedido exige trabalho adicional da área técnica. Ainda que essa seja uma justificativa possível para negativa de acesso, com base no art. 13, inciso III, do Decreto nº 7.724/2012 (BRASIL, 2012a), há uma tentativa de fazer o atendimento: preparando a informação, o que tende a levar mais tempo, ou possibilitando que o solicitante vá até o local fazer a consulta desejada.

O principal motivo apontado para o não cumprimento do prazo para fornecimento de respostas, no entanto, foi a falta de priorização da demanda por parte do setor responsável. Com menor frequência apareceram a dificuldade em localizar a informação e a resistência em fornecer a informação solicitada. Este último aspecto foi citado por metade dos entrevistados (ANP, Inmetro e Fiocruz), a partir de exemplos variados, que demonstram que a resistência em fornecer informações é multifatorial.

Na ANP, foi apontado o fato dela ser, às vezes, um expediente para lidar com problemas de gestão da informação, sendo mais fácil negar do que recuperar a informação:

> É a questão do sigilo em si, mas também é um pouco de – Não temos essa informação ou não sabemos que temos – tem um pouco disso. *Essa informação compete à ANP? É da competência da ANP?* Existe um pouco esse questionamento. Isso tá sempre aparecendo. (...) Acho que é gestão da informação mesmo. É gestão para recuperação. A recuperação às vezes não é muito fácil, então é mais fácil dizer que não tem ou que a gente não tem a atribuição para gerir essa informação. (Entrevistada ANP)

A Autoridade de Monitoramento do Inmetro apontou o quanto a resistência fica evidente no Sistema Eletrônico de Informações[47]:

> No SEI é o mais claro. Aqueles processos que não têm nada de sigiloso e estão todos chaveados[48]. (...) Você recebe o processo que o

[47] O trabalho de Araújo (2018), que avaliou a implementação da Lei de Acesso à Informação no Inmetro, apontou que, no Instituto, é mais fácil receber respostas das áreas técnicas no que das áreas administrativas, nas quais há mais resistência em fornecer informações e menos cultura de transparência.

> ofício já tá assinado e tá lá chaveado como documento preparatório. Mero preciosismo, (...) da pessoa ter medo de que alguém vá olhar, o que vai pensar, o que vai achar daquilo. (Entrevistada Inmetro)

Na Fiocruz, os conflitos passam, por um lado, pela compreensão de que dados de pesquisa não são públicos enquanto ela não for publicada e, por outro, pelo entendimento do pesquisador de que ele não é proprietário dos dados:

> Principalmente quando envolve pesquisa científica. Porque as pessoas não entendem quando fazem um pedido, que durante um processo de pesquisa os dados não são públicos, eles são privados até que ela seja publicada, ou seja, que ela se transforme em um dado público. Então essa é uma área de muito atrito. Aqui se faz muita pesquisa. Tem pelo menos uns 100 laboratórios de pesquisa aqui, distribuídos aqui dentro do campus, e outros tantos fora do campus. E o pesquisador sempre foi muito dono das coisas, dos dados. (Entrevistado Fiocruz)

Com exceção do IBGE – onde se alega haver uma tradição de publicização de informações anterior à aprovação da LAI – e da Ancine – onde a Autoridade de Monitoramento acompanha a implementação da lei há pouco tempo e, portanto, não soube fazer a avaliação –, em todas as entidades os envolvidos acreditam ter havido um aprimoramento da cultura de acesso à informação ao longo dos anos. Essa mudança é percebida na forma com que as pessoas têm lidado com os pedidos recebidos. Como sintetiza a coordenadora institucional da Ouvidoria da ANP, que trabalha com a implementação da LAI desde que ela foi sancionada:

> As pessoas agora já entenderam que a Lei de Acesso à Informação "pegou". (...) Pedidos chegam diariamente pras unidades, então já entrou no sangue. Agora eu sei que é isso aí, isso faz parte da minha rotina, eu tenho que atender, não adianta resistir. Então passou aquele susto inicial. Acho que agora as pessoas já levam com mais naturalidade. (Entrevistada ANP)

Para a mudança na forma de encarar as novas obrigações legais de fornecimento de informações, o Ouvidor da Fiocruz falou sobre a importância da Ouvidoria ter um assento no Conselho Deliberativo da instituição, fórum que reúne a alta administração e diretores de todas as unidades: "Eu tive a oportunidade de periodicamente renovar as informações, cobrar coisas e apresentar o desempenho de cada um". (Entrevistado Fiocruz)

Também é importante ressaltar que, com exceção das duas agências reguladoras (ANP[49] e Ancine), nas demais entidades o atendimento a solicitações de informações conta na

---

[48] Por processos chaveados entende-se aqueles aos quais é atribuído algum sigilo no Sistema Eletrônico de Informações e que, portanto, não ficam disponíveis para consulta por qualquer interessado.

[49] Na ANP, atendimento a pedidos de informação não entra na avaliação de desempenho dos servidores, mas é uma meta das unidades.

avaliação de desempenho dos servidores envolvidos com a LAI o que tende a levar a um maior comprometimento com a atividade.

Especificamente na Fiocruz, o Ouvidor ressalta que a resposta tempestiva das mensagens de Ouvidoria, incluindo a LAI, é um dos indicadores de desempenho globais, que envolvem toda a Fundação. Isso acabou sendo um instrumento de pressão para que as respostas fossem dadas de forma ágil e correta, uma vez que um resultado ruim pode levar à redução de salário para todo o corpo funcional.

Apesar do consenso acerca do aprimoramento da cultura de transparência, a principal dificuldade apontada em relação à implementação da LAI ainda diz respeito à conscientização e responsabilização do corpo funcional, e em especial dos gestores, sobre a importância da transparência e do acesso às informações públicas. Essa foi uma barreira apontada por quatro das seis entidades. De acordo com a entrevistada da ANP:

> Então o gestor, ele tem que estar a par do que tá sendo escrito, do que tá saindo [sic]. Principalmente quando uma informação é negada, quando o acesso é negado, isso tem que estar passando por eles, com o aval deles, e normalmente não passa. Então é trazer mesmo a consciência desses gestores pra acompanhar um pouco mais de perto. (Entrevistada ANP)

Metade dos entes também indicou a ampliação da quantidade de informações disponibilizadas em transparência ativa como um objetivo a ser perseguido, o que demanda não só condições técnicas, mas também a conscientização do corpo funcional e, principalmente, das lideranças. Para a Ouvidora e Autoridade de Monitoramento do Inmetro:

> Às vezes eu paro pra pensar assim: a LAI é de 2011, né? E até hoje a pessoa recebe o pedido e fala: "*quem pediu?*". É irrelevante quem pediu, o relevante é que a informação deveria estar disponível já. Então a pergunta não é "*quem pediu?*", a pergunta é "*poxa, por que isso não está disponível ainda*?" E acho que falta mais comunicação no sentido de focar nessa pergunta. "*Por que os seus dados não estão disponíveis*?" (...)
>
> A gente até fala que os indicadores da LAI são todos decrescentes: a gente quer que tenha menos pedidos, menos recursos, menos perda de prazo. (Entrevistada Inmetro)

## 8 A LAI NA PRÁTICA: ANÁLISE DOS RESULTADOS

Numa avaliação geral, a primeira coisa que chama atenção é a institucionalização do processo de atendimento aos pedidos de informação que aconteceu nos últimos anos. Novas estruturas institucionais foram estabelecidas, com novos atores, procedimentos e sistemas

voltados a prover informação aos demandantes, sugerindo uma consolidação do regime de acesso à informação na área federal.

O surgimento desses novos agentes das políticas de informação indica que o Estado brasileiro respondeu às pressões internas e externas para adesão ao regime de acesso e, em alguma medida, aproveitou a "janela de oportunidade" para estabelecer instituições e procedimentos que sustentem o novo regime (MALIN, 2012).

Nesse arranjo, alguns atores se destacam, em diferentes planos: no mais alto nível institucional, a **Controladoria-Geral da União** e especificamente a **Ouvidoria-Geral da União**, orquestrando e controlando o sistema; nas instituições pesquisadas, as **Autoridades de Monitoramento** e as **Ouvidorias** como líderes dos processos estabelecidos para atendimento da lei e as **Comissões de Avaliação de Documentos Sigilosos** e os **interlocutores** como operadores que facilitam a implementação.

Não foi encontrado nenhum padrão que permita diferenciar a forma como a lei tem sido operacionalizada em diferentes categorias de entidade: autarquias, fundações públicas, agências executivas ou reguladoras. Há semelhanças e diferenças entre alguns entes em determinados aspectos, mas não se pode falar em maior ou menor amadurecimento do processo em categorias específicas.

A concentração do trabalho nas Ouvidorias não é uma determinação do Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a LAI, mas vai ao encontro de normas recentes, que reforçam o papel das unidades na interlocução entre a administração pública e os cidadãos. Especialmente, é aderente à Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos e elenca as atribuições precípuas das Ouvidorias:

> I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;
> II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;
> III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;
> IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;
> V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;
> VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e
> VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes (BRASIL, 2017 on-line).

A lei é regulamentada pelo Decreto nº 9.492/2018, que institui um Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, que tem como órgão central o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, por meio da Ouvidoria-Geral da União. Ele também dá peso institucional e aproxima as Ouvidorias do mais alto nível de decisão ao indicar que essas unidades devem, preferencialmente, estar subordinadas diretamente à autoridade máxima das instituições (BRASIL, 2018).

Se a pesquisa indica uma cristalização dessa estrutura de poder nas entidades, na outra ponta, áreas de arquivo e biblioteca, que tradicionalmente têm a gestão da informação como coração de suas atividades, parecem estar bastante distanciadas dos processos de ampliação da transparência e de aproximação dos cidadãos, potencialmente propiciados pela Lei de Acesso à Informação.

Esse afastamento dá-se tanto em relação às unidades organizacionais, ou seja, aos setores das organizações responsáveis pelas atividades de arquivo e biblioteca, que não participam da operacionalização da LAI, quanto na formação dos profissionais envolvidos na atividade (onde também não há prevalência dessas graduações). Uma exceção é a ANP, em que as áreas de Arquivo e Biblioteca parecem ter atuado de forma mais próxima no início da implementação da LAI e em que a própria coordenadora institucional da Ouvidoria, ligada ao atendimento da lei desde 2012, é uma bibliotecária.

Também são diretamente vinculados aos dirigentes máximos os burocratas designados como Autoridade de Monitoramento, conforme preconiza a LAI. Têm-se, assim, um sistema ordenado de subordinação, característico da administração pública burocrática (WEBER, 1982), e também indicativos de poder, quando se tem vinculação estreita com a alta hierarquia: a cadeia de reporte em uma organização é um indicativo do comprometimento da liderança com o acesso à informação (DOKENIYA, 2013).

Outro fator de destaque é que a implementação da LAI e a liderança dessa atividade têm sido feitas por servidores públicos de carreira, indicando uma robustez e profissionalização da alta burocracia federal. Retomando os termos de Woodrow Wilson (2005), no recorte estudado a administração é campo de funcionários técnicos, que não têm suas repartições manejadas pela política. Ao menos não ainda e não como regra.

Em geral, pode-se enquadrar os profissionais que ocupam as posições de Autoridade de Monitoramento e coordenação do SIC como Burocratas de Médio Escalão (BME), apesar de ser uma categoria sem uma definição sólida, em especial quando se fala da administração indireta:

> Embora não exista uma classificação oficial, nem uniformidade na literatura brasileira, os estudos nacionais tendem a considerar os cargos de DAS, níveis 5 e 6, e os de Natureza Especial (NE) como instâncias gerenciais. Na estrutura da administração pública federal, esses cargos ocupam posição logo abaixo dos ministros de Estado. No entanto, de acordo com D'Araújo (2009), no cotidiano, o nível gerencial desses cargos irá variar de acordo com alguns fatores, como o perfil dos seus ocupantes, a forma de gestão do órgão em que estão inseridos e o tipo de liderança exercida pelos ministros (CAVALCANTE; CAMÕES; KNOP, 2015, p.61).

Araújo (2018) afirma que os BME formam um conjunto de atores com perfil "multifunção", que na estrutura hierárquica das organizações detêm tanto poder político quanto capacidade operacional para conduzir a implementação da Lei de Acesso à Informação.

A alta rotatividade daqueles que ocupam o posto de Autoridade de Monitoramento nas entidades pesquisadas vai ao encontro da formulação de Lotta e Cavalcante (2015), de acordo com os quais há muitas mudanças no preenchimento dos cargos dos BME, mas eles costumam ser ocupados por profissionais com vínculos com a administração pública e com experiência gerencial prévia.

Ainda em relação a atores envolvidos, a CGU de fato tem um protagonismo não só no controle e monitoramento da implantação da lei, considerado o principal fator que leva à bem-sucedida atuação do Governo Federal em comparação com outras entidades (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018), mas também no provimento de capacitações e de soluções compartilhadas, como o aprimoramento contínuo[50] do Sistema Eletrônico do Serviços de Informação ao Cidadão (e-SIC). Na avaliação feita pelo Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas com cerca de 170 órgãos públicos, dos três poderes e dos três níveis de governo, o e-SIC é considerado uma plataforma que facilita o processo de solicitação de informações, enquanto outros sistemas adotados por outras instituições impõem obstáculos aos cidadãos[51] (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2016).

Também a ENAP, criada no fim da década de 1980 como parte dos esforços de profissionalizar da burocracia, conforme descrito no capítulo 4, ao menos na temática de transparência e acesso à informação vem atuando de forma aderente à sua finalidade de promover programas de capacitação de recursos humanos para a administração pública federal (ENAP, [20--]).

---

[50] Disponível em: http://acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes/registro-das-versoes-do-e-sic. Acesso em: 20 jan. 2019.

[51] A CGU disponibiliza gratuitamente uma versão do e-SIC que pode ser usada por órgãos e entidades dos Estados e Municípios. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/aquisicao-do-e-sic. Acesso em: 18 fev. 2020.

Alguns dos indicativos da pesquisa coordenada por Roberto DaMatta (2011), “Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro”, descritos no subcapítulo 4.2, podem servir de parâmetro para a análise dos resultados deste trabalho. Não se trata de uma avaliação comparativa, uma vez que são metodologias e universos diferentes, mas um norteador para discussão do que foi encontrado.

A cultura de acesso às informações, apontada por DaMatta (2011) como uma fragilidade em 2011, continua sendo um tema que precisa ser desenvolvido, apesar de ter havido uma consensual evolução ao longo dos últimos anos. De acordo com os entrevistados, ainda há episódios de resistência dos profissionais em fornecer a informação que detêm e este ainda é o principal tema em que se considera haver lacuna de capacitações.

O resultado é aderente à formulação de Davenport (1998), trabalhada no capítulo 3, para quem cultura e comportamento são os componentes do ambiente informacional mais resistentes a mudanças. Depreende-se que são aspectos que devam ser alvo de atenção especial e constante nas organizações.

Se, na pesquisa de DaMatta (2011), apareceu uma preocupação em relação a insuficiências de infraestrutura ou de recursos humanos para atender as solicitações de informação, a inquietação não parece ter se configurado em um problema real nas entidades pesquisadas. De modo geral, a avaliação dos entrevistados é que as equipes, apesar de pequenas, têm número de pessoas suficientes para atender a demanda e este atendimento foi internalizado nas rotinas administrativas. Esse é um elemento importante, de acordo com Vergara (2015), conforme descrito no capítulo 2: a um governo transparente não bastam leis e boa vontade de políticos, é fundamental também haver práticas de transparência refletidas nas rotinas e procedimentos.

Uma mudança grande observada foi a instituição da gestão eletrônica de documentos e da disponibilização de quase 100% das informações solicitadas via LAI em meio eletrônico. A pesquisa de DaMatta indicava que a prática de disponibilizar informação em papel ainda era bastante comum, o que parece ter sido superado nas entidades analisadas.

Outro avanço foi em relação ao estabelecimento de rotinas padronizadas e informatizadas para o atendimento de pedidos de informação feitos pelos cidadãos, encontradas em todas as entidades pesquisadas neste trabalho e que não existiam na maior parte dos órgãos em 2011, de acordo com DaMatta (2011).

Em relação às ações de capacitação, a pesquisa de DaMatta (2011) indicou que não havia regularidade de treinamentos em temas como gestão de documentos e segurança da

informação. Para esta dissertação, não é possível tirar conclusões específicas em relação a essa temática, mas quase todos os entrevistados consideram a quantidade de treinamentos suficiente e houve menção específica ao quanto o processo de implantação da LAI aprimorou a gestão de documentos na ANP, principalmente o tratamento de informações sigilosas.

Com base na literatura pesquisada, este não parece ser um fenômeno exclusivo da Agência. Como tratado no capítulo 4, de acordo com Indolfo (2013) a promulgação da LAI foi um motor para a adequação de procedimentos e a implantação de programas de gestão de documentos no poder público federal.

Outra conclusão mais geral a que se pode chegar ao olhar o sistema que foi estabelecido nas entidades para atendimento da Lei de Acesso à Informação, a partir das indicações do decreto que regulamenta a LAI e usando recursos disponibilizados pela CGU, é que a etapa de *feedback* é bastante rudimentar. Se para a entrada e saída de solicitações foram feitos aprimoramentos contínuos nas diversas versões do e-SIC e se o processamento tem certa sofisticação – uso de tecnologia, recursos humanos capacitados, procedimentos formalizados – o mesmo não acontece na retroalimentação.

O Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) não permite interação entre quem fez o pedido de informação e a entidade que o recebeu e conta com uma pesquisa de satisfação bem simples que, além de receber poucas respostas (se comparado com o universo total de pedidos), também não tem sido efetivamente usada para aprimoramento do processo. Ao olhar somente para a média das respostas dadas pelos cidadãos, vê-se que ainda há informações fornecidas de difícil compreensão e, principalmente, que há pedidos que não são plenamente atendidos.

Como foi visto no capítulo 3, Cianconi (2003) lembra que o *feedback* é a forma pela qual organizações reagem ao ambiente e se transformam, para se adequar à realidade. Estaria a falta de mecanismos mais consistentes de *feedback* comprometendo a função adaptativa do sistema em questão?

Não há, nesta pesquisa, elementos suficientes para responder essa pergunta – ainda que o estabelecimento de mecanismos de interação tenha sido apontado como uma oportunidade de melhoria por alguns entrevistados. Mas é uma reflexão importante a se fazer quando se tem um olhar sistêmico sobre o fenômeno do acesso à informação produzida ou custodiada por órgãos públicos, partindo do entendimento de que a retroalimentação é fundamental para o sistema sobreviver, atender os anseios sociais e cumprir seus objetivos.

Algumas entrevistas remetem a questões específicas que foram tratadas ao longo do trabalho. No IBGE, por exemplo, alega-se que práticas transparentes já eram instituídas antes

mesmo da aprovação da LAI. Berliner (2014), como citado no capítulo 2, defende a importância e o peso das leis de acesso à informação mesmo em casos como esse, já que a institucionalização dificulta que as práticas de transparência deixem de ser implementadas no futuro. Despersonaliza-se, portanto, a decisão de conceder ou não conceder acesso à informação, o que deixa de ser uma concessão da instituição e passa a ser uma obrigação legal.

No subcapítulo 2.2 foi tratada a importância das atividades serem documentadas e de que haja uma organização eficiente desses documentos, para que possam ser publicizados - um primeiro grau em direção à transparência e à *accountability*. Uma fala da Autoridade de Monitoramento do Inmetro, reproduzida na seção sobre conflitos e classificação de sigilo - "Nem sempre o que as pessoas pedem é um documento que está pronto - tipo "*eu quero a portaria sobre não sei o que*", a gente vai lá, pega a portaria e manda. Às vezes a pessoa pergunta alguma coisa que a área precisa elaborar um texto para responder" -, mostra que, muitas vezes, a produção, o processamento, a disponibilização e o acesso à informação acontecem quase que simultaneamente. Essa é uma assimilação válida para se pensar o ciclo de vida da informação na era digital, em trabalhos futuros.

A sequência desta mesma fala da entrevistada – "Não sei se quando coloca LAI, fala de lei, responsabilização, nem todo mundo tá disponível para sentar e escrever, assinar a resposta" - exemplifica de forma bastante simples, mas significativa, o quanto a transparência promove a responsabilização (BINGHAM; FOXWORTHY, 2012 apud LACERDA; HELAL; CABRAL, 2017, p. 110) e também o quanto o medo dessa responsabilização ainda gera resistência por parte dos atores envolvidos, sendo um fator que leva ao atraso no fornecimento de respostas aos cidadãos.

Retomando a discussão que foi feita no capítulo 2, sobre publicização, acesso à informação e transparência como diferentes fases de abertura dos governos, vê-se que mesmo na primeira delas – a publicização – ainda há um caminho a ser percorrido. Diversos entrevistados mencionaram a necessidade de aprimorar a transparência ativa, uma fase do processo que está no âmbito das próprias entidades. Vale dizer que a frequência de solicitações é um critério eficaz para determinar o que deve ser publicado independentemente de solicitações, pois indica demanda e interesse pela informação (DARBISHIRE, [2010]).

Já em relação ao acesso à informação, etapa referente aos cidadãos, que devem ter meios de acessar, conhecer e utilizar as informações (MERINO, 2017), vale pensar sobre o público que demanda informações via LAI.

Como observado na pesquisa documental, relatórios do e-SIC mostram que 61,9% dos solicitantes de informação entre maio de 2012 e dezembro de 2019 têm, pelo menos, ensino superior completo, sendo que, desses, uma grande fatia tem pós-graduação ou mestrado/doutorado. É um perfil de escolaridade bastante diferente da média da população brasileira, se considerarmos que, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continua do IBGE, feita no 2º semestre de 2018, somente 16,5% a população brasileira com 25 anos ou mais de idade havia completado o ensino superior (IBGE, 2019). Nas entrevistas também ficou claro que, na percepção de algumas das pessoas que são responsáveis pelo atendimento dos pedidos de informação, os demandantes que fazem solicitações via LAI tendem a ser pessoas com maior nível de escolaridade e/ou com informações prévias sobre o tema tratado.

Já a avaliação do quanto os procedimentos estabelecidos para atendimento dos pedidos recebidos via Lei de Acesso à Informação são um indicativo de transparência, com suas dimensões de visibilidade e possibilidade de inferência (MICHENER; BERSCH, 2013), demandaria uma investigação do conteúdo das respostas dadas, o que vai além do escopo desse trabalho.

Como dito no capítulo 2, na perspectiva de Michener e Bersch (2013), para que haja transparência a informação deve ser completa e facilmente localizada, além de possibilitar que o usuário tire conclusões precisas, o que envolve, por exemplo, uma avaliação do público que irá utilizá-la e da facilidade de compreendê-la.

E ainda que haja efetiva transparência, para onde ela tem nos levado? Há maior controle dos atos do poder público? Coibimos desvios? Temos políticas públicas melhores, formuladas e implementadas com participação da sociedade? Aprimoramos processos de *accountability*? Fortalecemos nossa democracia?

Essas são perguntas cujas respostas extrapolam o escopo deste trabalho, mas sobre as quais o desenvolvimento teórico acerca do Governo Aberto, aqui feito, auxilia na reflexão.

Governos Abertos, como explicitado, devem ser transparentes – para promover *accountability*; participatórios – para melhorar e eficácia governamental e qualificar as decisões; e colaborativos – para efetivamente incorporar os cidadãos nas ações dos governos (BINGHAM; FOXWORTHY, 2012 apud LACERDA; HELAL; CABRAL, 2017; THE WHITE HOUSE, 2009).

A Lei de Acesso à Informação atua mais diretamente na transparência e contribui para ampliar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais, um dos

compromissos da declaração de Governo Aberto assinada pelos países integrantes da OGP (OPEN..., 2011), conforme tratado no capítulo 2.

Nesta vertente, a pesquisa indica progresso: ao menos nas instituições analisadas, a LAI contribuiu para maior publicização de informações e instituiu formas para que os cidadãos pudessem solicitar as informações que desejam a órgãos e entidades públicas.

O fortalecimento das Ouvidorias, estruturas relativamente recentes[52] na administração pública federal, também é um indicativo de ampliação da transparência e da participação, já que são unidades próprias para realizar a interface entre a sociedade e o Estado, que têm se consagrado como instâncias de controle e participação social (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2019).

Para se falar em Governo Aberto, no entanto, é preciso ir além. Avaliar se a transparência tem promovido *accountability* exige novas pesquisas, focadas não só na produção, disponibilização e acesso a informações, mas também no uso que delas tem sido feito.

Araújo (2018), por exemplo, avaliou a implementação da Lei de Acesso à Informação no Inmetro e inferiu que, no Instituto, os principais impactos decorrentes da utilização das informações demandadas via LAI são de natureza privada e não vinculados a controle social, fiscalização ou fins coletivos.

Yu e Robinson (2012), cuja abordagem foi desenvolvida no capítulo 2, propõem um caminho que pode ser seguido em futuros trabalhos, mais focados em transparência ativa/dados abertos: fazer uma dupla análise dos dados publicizados - da facilidade ou dificuldade de acessá-los e utilizá-los e dos benefícios que eles têm potencial de trazer (prestação de serviços ou *accountability* pública).

Certamente, há outras possibilidades de desenvolvimento acerca da relação entre transparência e *accountability*. Além dela, os demais pilares do Governo Aberto – participação e colaboração – também são grandes temas para uma série de investigações e análises que podem ser feitas acerca de novas formas de relacionamento que têm sido instituídas entre governos e sociedade, a partir do acesso à informação.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

[52] A primeira Ouvidoria brasileira foi criada no município de Curitiba, em 1986, e somente em 1995 foi criada a Ouvidoria-Geral da República. Disponível em: https://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias. Acesso em: 31 jan. 2020.

Apesar das nuances que existem entre as entidades, esta pesquisa mostra que, de modo geral, há um amadurecimento das instituições analisadas no que diz respeito ao atendimento dos pedidos de informação feitos pelos cidadãos, previstos na Lei de Acesso à Informação.

Considerando que se trata de uma lei relativamente recente, muitos avanços foram observados. Os resultados encontrados corroboram o que os números, de certa forma, já indicavam: um alto nível de efetividade[53] dos processos estabelecidos, com cumprimento dos prazos legais na maior parte dos casos e baixo percentual de pedidos negados.

Em relação ao principal objetivo proposto, de compreender como as entidades têm se organizado em termos de procedimentos de trabalho, recursos humanos e tecnológicos para atender os pedidos de informações recebidos via LAI tem-se, de maneira resumida: 1- fluxos de trabalho foram formalmente estabelecidos, sendo semelhantes na maior parte das entidades: em geral, há uma unidade própria para recebimento das solicitações e envio das respostas aos cidadãos e profissionais (aqui chamados de interlocutores) que fazem a intermediação junto às diversas áreas, para que a resposta seja obtida; 2- servidores de carreira têm liderado o processo e a, na maior parte dos casos, a operacionalização fica a cargo de profissionais lotados nas Ouvidorias; 3- o sistema utilizado para entrada e saída de demandas é o e-SIC, disponibilizado pela CGU, e a tramitação interna ocorre de diferentes formas, com uso de sistemas mais ou menos sofisticados. Mais importante do que isso, foi a identificação de que foram estabelecidos arranjos institucionais voltados ao fortalecimento do regime de acesso à informação na esfera federal.

A pesquisa permitiu identificar que houve um robustecimento no processo de atendimento aos pedidos de informação desde que a LAI entrou em vigor e que os principais desafios ainda são a falta de conscientização e de responsabilização do corpo funcional e a ampliação das informações disponibilizadas em transparência ativa, independentemente de solicitações.

Os resultados encontrados no trabalho abrem muitos outros caminhos de investigação acerca das novas relações estabelecidas entre os cidadãos e o poder público, a partir das normas que garantem o acesso a informações. Alguns deles são trazidos abaixo.

Na interface dos planos político e gerencial, merecem atenção especial os procedimentos de classificação de informações sigilosas, que, como se viu, ficam apartados da operação rotineira da Lei de Acesso à Informação. Por que isso se dá? Quais os conflitos existentes?

---

[53] Pode-se compreender efetividade, aqui, como alcance dos resultados pretendidos, conforme manual de Governança Pública do TCU (BRASIL, 2014).

As entrevistas realizadas também abriram uma fresta que pode ser mais bem explorada, que é uma possível diferenciação entre questões rotineiramente solicitadas via LAI, pouco sensíveis politicamente, e as questões estratégicas, que podem oferecer risco ao poder constituído[54].

O trabalho não permite afirmar que haja tratamento diferenciado entre esses dois tipos de pedidos, pois é um ponto que não foi aprofundado. Mas, quando na Fiocruz usa-se como exemplo de situações em que a alta administração se envolve no atendimento das demandas o episódio que envolveu um embate com o Ministério da Justiça, acende-se um alerta para esta questão. Olhar somente para os números gerais de atendimento - que são bons - não permite uma avaliação qualitativa do que é respondido, do que não é, e de que forma são dadas as respostas.

Tomando o acesso à informação e a transparência enquanto etapas para o estabelecimento de novas relações entre os cidadãos e poder público, algumas questões também merecem ser colocadas em relação àqueles que são efetivamente "usuários da LAI": quem são os cidadãos que solicitam acesso a informações? Pode-se falar em um reequilíbrio na balança de poder na sociedade ou o poder permanece onde sempre esteve?

A pesquisa também indicou fragilidade nos mecanismos de *feedback* e pouca atenção à pesquisa de satisfação dos usuários. Esses também são temas que podem ser desenvolvidos em outros trabalhos.

Além disso, o trabalho teve um recorte específico: entes que formam a administração pública federal indireta. Não se pode afirmar que sejam uma representação da realidade da maior parte dos órgãos ou instituições públicas dos três poderes, nas três esferas de governo. Dessa forma, uma ampliação ou diversificação do universo pesquisado – Administração Direta, Governos Estaduais ou Governos Municipais, por exemplo – com a mesma sorte de questões, certamente traria contribuições importantes para que haja uma compreensão global sobre o status de implementação da Lei de Acesso à Informação no País. Também poderia trazer indicativos que demonstrassem, com clareza, quais são as questões relacionadas à implementação da lei que a fazem ser mais bem sucedida em determinadas organizações (ou esferas) do que em outras.

Finalmente, vê-se que a LAI, enquanto materialização de um regime de informação, acabou sendo um vetor de criação de estruturas institucionais voltadas às políticas de

[54] O trabalho de Araújo (2018), que avaliou a implementação da Lei de Acesso à Informação no Inmetro, também trouxe indicativos de que "temas considerados sensíveis são revisados com mais cuidado pelas áreas demandadas e também pela Alta Administração" (ARAÚJO, 2018, p. 182).

informação, que podem ser objeto de pesquisas com diferentes abordagens, em diversas áreas do conhecimento. Este é um espaço que merece ser ocupado pela Ciência da Informação, cujas produções relativas ao Estado brasileiro a partir da perspectiva informacional podem trazer importantes contribuições ao tema, que é indubitavelmente interdisciplinar.

## REFERÊNCIAS


ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, DF, n. 10, 1997. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556. Acesso em: 17 fev. 2020.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da administração pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, ed. esp. com., p. 67-89, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf. Acesso em: 17 fev. 2020.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: IPEA; ENAP, 2018, p. 23-57.

ACCESS INFO; CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. **Global right to information rating map.** [*S. l.: s.n.*], 2019. Disponível em: https://www.rti-rating.org/. Acesso em: 19 jan. 2020.

ANCINE. **Informações classificadas e desclassificadas**. [*S. l.*]*:* Ancine, 2019. Disponível em: https://www.ancine.gov.br/pt-br/acesso-a-informacao/informacoes-classificadas-e-desclassificadas. Acesso em: 18 jan. 2020.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

ANP. **Rol das infomações classificadas como reservadas 2019.** 2019. Brasília, DF. Disponível em: http://www.anp.gov.br/informacoes-classificadas. Acesso em: 18 jan. 2020.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n. 3, p. 104-132, set./dez. 1997. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/391/397. Acesso em: 17 fev. 2020.

ARAÚJO, Taiana Fortunato. **Abordagem multidisciplinar para avaliação da Lei de Acesso à Informação.** 2018. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2018.

ARREOLA, Alejandro González. **Gobierno Abierto**. Ciudad de México: INAI, 2017 (Cuadernos de Transparencia, 24).

AYLLÓN, S. L. **El acceso a la información como um derecho fundamental**: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana. Ciudad de México: INAI, 2017 (Cuadernos de Transparencia, 17).

BANCO MUNDIAL. **Governance and development (English)**. Washington, DC: The World Bank, 1992. Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/Governance-and-development. Acesso em: 22 jan. 2020.

BELLIX, Laila; GUIMARÃES, Caroline; MACHADO, Jorge. Qual conceito de Governo Aberto? Uma aproximação aos seus princípios. **GIGAPP Estudios / Working Papers**, Madrid, n. 55-59, p. 78-91, 2017. Disponível em: http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/2017-59.pdf. Acesso em: 17 fev. 2020.

BERBERIAN, Cynthia de Freitas Q.; MELLO, Patricia J. S. Mendes de; CAMARGO, Renata M. Passos. Governo aberto: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre o Estado e a Sociedade. **Revista do TCU**, n. 131, p. 30-39, 2014. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/60. Acesso em: 17 fev. 2020.

BERLINER, Daniel. The Political Origins of Transparency. **The Journal of Politics**, v. 76, n. 2, p. 479-491, 2014.

BERTAZZI, Danilo Marasca. O projeto de lei de acesso à informação e seu impacto sobre os servidores públicos. *In:* ARTICLE 19. **Leis de acesso à informação**: dilemas da implementação. Jul. 2011, p. 25-38. (Estudos em Liberdade de Informação). Disponível em: https://monitorando.files.wordpress.com/2011/11/estudos-em-liberdade-de-informaccca7acc83o-1-web.pdf. Acesso em: 23 jan. 2014.

BETTENCOURT, M. P. L.; CIANCONI, R. B. Gestão do conhecimento: um olhar sob a perspectiva da ciência da informação. **Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, v. 5, n. 1, 2012. Disponível em: http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/119419. Acesso em: 17 nov. 2019.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade para uma teoria geral da política**. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas sobre a teoria da ação**. 9. ed. Trad. Mariza Corrêa. Campinas: Papirus, 2008.

BRAMAN, Sandra. **Change of state:** information, policy and power. Cambridge: The MIT Press, 2006.

BRAMAN, Sandra. The emergent global information policy regime. *In:* BRAMAN, Sandra (Ed.), **The emergent global information policy regime**. Houndsmills, UK: Palgrave Macmillan, 2004. p. 12-37.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997**. (Revogado Pelo Decreto nº 4.553, de 27.12.2002). Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1997/decreto-2134-24-janeiro-1997-400804-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 2.488, de 2 de fevereiro de 1998**. Define medidas de organização administrativa específicas para as autarquias e fundações qualificadas como Agências Executivas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2488.htm. Acesso em: 5 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 2.910, de 29 de dezembro de 1998**. (Revogado Pelo Decreto nº 4.553, de 27.12.2002). Brasília, DF: Presidência da República, 1998b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2910.htm. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002**. (Revogado pelo Decreto nº 7.845, de 14.11.2012). Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4553.htm. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.301, de 9 de dezembro de 2004**. (Revogado pelo Decreto nº 7.845, de 2012). Brasília, DF: Presidência da República, 2004a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5301.htm. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição. Brasília, DF: Presidência da República, 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012**. Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. Brasília, DF: Presidência da República, 2012b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7845.htm. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Brasília, Distrito Federal: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9492.htm. Acesso em: 11 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.723, de 11 de março de 2019**. Altera o Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, o Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, e o Decreto nº 9.492, de 5 setembro de 2018, para instituir o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento

suficiente e substitutivo da apresentação de outros documentos do cidadão no exercício de obrigações e direitos ou na obtenção de benefícios e regulamentar dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9723.htm. Acesso em 2 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. **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 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 11 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm. Acesso em: 11 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e os Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9649cons.htm. Acesso em 5 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº13.848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019b. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2019/lei-13848-25-junho-2019-788523-veto-158409-pl.html. Acesso em: 5 fev. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004**. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição e dá outras providências. (Convertida na Lei nº 11.111, de 2005). Brasília, DF: Presidência da República, 2004b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/mpv/228.htm. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão. **Manual de estruturas organizacionais do Poder Executivo Federal**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019d. *E-book* (100 p.). Disponível em: http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/guias/copy_of_manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal/arquivos/manual-de-estruturas-organizacionais_2edicao.pdf/view. Acesso em: 5 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. **Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal**. 2. ed. Brasília: Ministério da Economia, 2019c. Disponível em: http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/guias/copy_of_manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal/arquivos/manual-de-estruturas-organizacionais_2edicao.pdf/view. Acesso em: 5 fev. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação. O que são dados abertos?. *[S. l.]*, [201-?]. Disponível em: http://www.dados.gov.br/pagina/dados-abertos. Acesso em: 1 dez. 2019.

BRASIL. Subchefia de assuntos parlamentares. **Exposição de Motivos nº 07**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2009/7%20-%20CC%20MJ%20MRE%20MD%20AGU%20SEDH%20GSI%20SECOM%20CGU.htm. Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública:** referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASILEIRO, Fellipe Sá; FREIRE, Gustavo Henrique de Araújo. O processo de mediação da informação nas organizações a partir do contexto do regime de informação. **Anales de Documentación**, v. 16, n. 1, p. 1-18, 2013. Disponível em: https://revistas.um.es/analesdoc/article/view/analesdoc.16.1.163711/146501. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, jan./fev. 2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o estado republicano**: democracia e reforma da administração pública. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. **RAE**, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 112-116, jan./mar. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rae/v50n1/a09v50n1.pdf. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do estado patrimonial ao gerencial. *In:* SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. (Org.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222-259.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil**. Brasília, DF: ENAP, 1995.

BUENO, R. L. P.; BRELÀZ, Gabriela de; SALINAS, N. S. C. Administração pública brasileira no século 21: seis grandes desafios. **Revista do Serviço Público**, v. 67, Edição Especial, p. 7-28, 2016. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1152. Acesso em: 18 fev. 2020.

BURGARELLI, Rodrigo. **Transparência governamental e *accountability*:** uma análise comparativa da evolução dos portais de informações públicas no município de São Paulo. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

BUVINICH, Danitza Passamai Rojas**. Ouvidoria**: uma análise de sua utilização como ferramenta de gestão no âmbito da Agência Nacional de Vigilância sanitária (Anvisa). 2009. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. Ouvidoria Pública como instrumento de mudança. Brasília, DF, **Texto para discussão**, n. 1480, mar. 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1480%20ouvidoria%20como%20instrumento%20de%20mudana.pdf. Acesso em: 1 fev. 2020.

CARVALHO, Priscila Freitas de. **Os efeitos da Lei de Acesso à Informação na gestão das informações arquivísticas**: caso da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

CAVALCANTE, P. L. C.; CAMÕES, M. R. de S.; KNOP, Má. N. H. Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças. *In:* CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. (Org.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília, DF: ENAP, 2015.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CIANCONI, Regina de Barros. **Gestão do conhecimento**: visão de indivíduos e organizações no Brasil. 2003. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro / Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro, 2003.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Ouvidoria Pública**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/manual-de-ouvidoria-publica-2019.pdf. Acesso em: 1 fev. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Painel Lei de Acesso à Informação**. [2012], Brasília, DF. Disponível em: http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm. Acesso em: 2 fev. 2020.

COSTA, Alexandre de Souza. **O marco regulatório da indústria de petróleo no Brasil sob o prisma do regime de informação**. 2016. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia / Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

CRUZ, M. C. M. T.; SILVA, T. A. B.; SPINELLI, M. V. O papel das controladorias locais no cumprimento de Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 721-743, jul./set. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/cebape/v14n3/1679-3951-cebape-14-03-00721.pdf. Acesso em: 8 fev. 2019.

CRUZ-RUBIO, César Nicandro. O que é (e o que não é) Governo Aberto? Uma discussão conceitual. **Revista Temas de Administração Pública**, v. 10, n. 1, p. 129-148, 2015. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/8583/6471. Acesso em: 8 mar. 2019.

DAMATTA, Roberto (Coord.) **Sumário executivo**: diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro. Brasília, DF: CGU; UNESCO, 2011. *E-book* (30 p.). Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/acesso-a-informacao/sumario-executivo-pesquisa-diagnostico-sobre-valores-conhecimento-e-cultura-de-acesso-a-informacao-publica-no-poder-executivo-federal-brasileiro-2013-coordenacao-professor-phd-roberto-damatta. Acesso em: 20 fev. 2020.

DARBISHIRE, Helen. **Proactive transparency**: the future of the right to information. [S. l]: Access to Information Working Paper Series, World Bank Institute, [2010]. *E-book* (60 p.). (Governance working paper series). Disponível em: https://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/DarbishireProactiveTransparency.pdf. Acesso em: 18 fev. 2020.

DAVENPORT, Thomas H. **Ecologia da informação**: porque só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação. São Paulo: Futura, 1998.

DELAIA, C. R. **Subsídios para uma política de gestão da informação na EMBRAPA Solos**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia / Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro / Niterói, 2008.

DOKENIYA, Anupama. **Implementing right to information**: lessons from experience. Washington, DC: PREM; The World Bank, 2013. E-book (86 p.). Disponível em: https://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1343934891414/8787489-1344020463266/RTI-IPP-Web-Final.pdf. Acesso em: 18 fev. 2020.

DRUMOND, A. Matos; SILVEIRA, S. de F. Ramos; SILVA, E. Arlindo. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista de Admnistração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, jan./fev. 2014. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/16042/14869. Acesso em: 18 fev. 2020.

DUARTE, J. Entrevista em profundidade. *In:* DUARTE, J.; BARROS, A. (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005, p. 62-83.

ENAP. **Institucional**. Brasília, DF, [20--]. Disponível em: https://www.enap.gov.br/index.php/pt/acesso-a-informacao/institucional. Acesso em: 11 jan. 2020.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A reforma administrativa no Brasil: oito anos de implementação do Plano Diretor – 1995-2002. *In:* CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7, 2002, Lisboa. **Anais eletrônicos** [...]. Lisboa, 2002. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1715. Acesso em: 18 fev. 2020.

FERNANDES, Talita. Após derrota na Câmara, Bolsonaro revoga decreto que mudava Lei de Acesso. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 fev. 2019. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/apos-derrota-na-camara-bolsonaro-revoga-decreto-que-mudava-lei-de-acesso.shtml. Acesso em: 4 jan. 2020.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, v. 84, p. 353-364, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf. Acesso em: 18 fev. 2020.

FIOCRUZ assegura qualidade de pesquisa nacional sobre drogas. **Portal Fiocruz**, Rio de Janeiro, 28 maio 2019a. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-assegura-qualidade-de-pesquisa-nacional-sobre-drogas-0. Acesso em: 17 jan. 2020.

FIOCRUZ. **Rol de Informações Classificadas**. Rio de Janeiro, 2019b. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/documento/rol-de-informacoes-classificadas-2019. Acesso em: 18 jan. 2020.

FOX, Jonathan. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in Practice**, v. 17, issue 4-5, p. 663-671, 2007. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09614520701469955. Acesso em: 18 fev. 2020.

FREIRE, A. de O. G.; VIANA, R. R.; PALOTTI, P. L. de M. Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão? *In:* CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. (Org.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília, DF: ENAP, 2015.

FROHMANN, B. Taking information policy beyond information science: applying the actor network theory. *In*: ANNUAL CONFERENCE CANADIAN ASSOCIATION FOR INFORMATION SCIENCE, 23, 1995, Edmond, Alberta. **Proceedings.**.. Alberta, 1995.

G1 RIO. Fiocruz é autorizada a divulgar estudo sobre uso de drogas que foi censurado pelo governo federal. **G1**, Rio de Janeiro, 8 ago. 2019. Disponível em: https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/08/08/fiocruz-e-autorizada-a-divulgar-estudo-sobre-o-uso-de-drogas-que-foi-censurado-pelo-governo-federal.ghtml. Acesso em: 17 jan. 2020.

GIDDENS, Anthony. **O Estado-Nação e a violência**: segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001.

GONZÁLEZ DE GOMÉZ, M. N. As ciências sociais e as questões da informação. **Morpheus,** ano 9, n. 14, p. 18-37, 2012b. Disponível em: http://www.seer.unirio.br/index.php/morpheus/article/view/4832/4322. Acesso em: 18 fev. 2020.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N. Da política de informação ao papel da informação na política contemporânea. **Revista Internacional de Estudos Políticos**, v. 1, n. 1, p. 57-93, 1999a.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N. Novos cenários políticos para a informação. **Ciência da Informação**, Brasília, DF, v. 31, n. 1, p. 27-40, jan./abr. 2002. Disponível em: http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/975/1013. Acesso em: 18 fev. 2020.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N. Regime de informação: construção de um conceito. **Informação & Sociedade,** João Pessoa, v. 22, n. 3, p. 43-60, set./dez. 2012a. Disponível em: https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article/view/14376/8576. Acesso em: 18 fev. 2020.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N.; CHICANEL, Marize. As mudanças de regimes de informação e as variações tecnológicas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 9, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. 2008, São Paulo.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=resultados. Acesso em: 21 jan. 2020.

INDOLFO, Ana Celeste. **Dimensões político-arquivísticas da avaliação de documentos na administração pública federal (2004-2012)**. 2013. (Doutorado em Ciência da Informação) – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia / Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

INPI. **Informações Classificadas**. Brasília, DF, INPI, 2019. Disponível em: http://www.inpi.gov.br/acesso-a-informacao/informacoes-classificadas. Acesso em: 18 jan. 2020.

JARDIM, José Maria. A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 383-405, nov. 2013.

JARDIM, José Maria. A Lei de Acesso à Informação Pública: dimensões político-informacionais. *In:* ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 13., Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos** [...]. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/xiiienancib/paper/viewFile/3784/2907. Acesso em: 18 fev. 2020.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói : EdUFF, 1999.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói: Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1999.

KLERING, L. R.; PORSSE, Melody de C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Análise**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010. Disponível em: http://revistaseletronicas.pucrs.br/fo/ojs/index.php/face/article/view/8231. Acesso em: 18 fev. 2020.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia Política,** Curitiba, v. 20, n. 2, p. 93-110, jun. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n42/08.pdf. Acesso em: 18 fev. 2020.

LACERDA, S. M. de P.; HELAL, D. H.; CABRAL, S. de M. O governo aberto e o seu princípio: a transparência. *In:* ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 4, 2017, João Pessoa. **Anais eletrônicos** [...]. João Pessoa. Disponível em: https://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0107-121-o-governo-aberto-e-o-seu-principio.pdf. Acesso em: 18 fev. 2020.

LOTTA, G. S.; CAVALCANTE, P. L. C**.** Perfis, trajetórias e relações: em busca de uma análise abrangente dos burocratas de médio escalão do Governo Federal. *In:* CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. (Org.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília, DF: ENAP, 2015.

LOUREIRO, Maria Rita *et al*. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, p. 54-67, jan./jun. 2012. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3980/2851. Acesso em: 18 fev. 2020.

MAGNANI, M. C. B.; PINHEIRO, M. M. K. "Regime" e "informação": a aproximação de dois conceitos e suas aplicações na Ciência da Informação. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 593-610, set. 2011. Disponível em: http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3278. Acesso em: 1 fev. 2020.

MALIN, A. M. B.; FREITAS, C. F. Estado e gestão pública no Brasil: tensões e avanços dos regimes digitais de informação. **NAU SOCIAL**, v. 9, n. 17, p. 4-12, 2018. Disponível em: https://rigs.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31442/18755. Acesso em: 2 fev. 2020.

MALIN, Ana Maria Barcellos. A desordem federal. **Revista do Serviço Público**, ano 45, v. 118, n. 3, p. 161-168, 1994. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2217. Acesso em: 1 fev. 2020.

MALIN, Ana Maria Barcellos. **Estado e Sociedade da Informação no Brasil**: uma investigação sobre o papel da informação na gestão pública. 2003. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia / Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

MALIN, Ana Maria Barcellos. O campo profissional da gestão da informação. **Informação & Informação**, Londrina, v. 17, n. 2, p. 172-187, maio/ago. 2012.

MALIN, Ana Maria Barcellos. O mal-estar brasileiro na sociedade de informação. **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, v. 12, n. 4, p. 30-35, 1998. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v12n04/v12n04_05.pdf. Acesso em: 18 fev. 2020.

MALIN, Ana Maria Barcellos. Reflexões sobre a adesão brasileira ao regime global de acesso à informação pública. *In:* ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 13, 2012, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos [...]**. Rio de Janeiro. Disponível em: http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/handle/123456789/1806. Acesso em 1 fev. 2020.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico**. 5. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2001.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília, DF: ENAP, 1997. (Cadernos ENAP, 8). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1748/1/caderno%20enap%208.pdf. Acesso em: 10 set. 2019.

MARTINS, Sergio de Castro. **Gestão da informação**: estudo comparativo de modelos sob a ótica integrativa dos recursos de informação. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes. Agências reguladoras e suas características. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 18, p. 71-91, out./dez., 1999. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47453/45259. Acesso em: 18 fev. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 19. ed., São Paulo: Malheiros, 1990.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2. ed. Brasília, DF: UNESCO, 2009. *E-book* (164 p.). Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000158450_por. Acesso em: 11 mar. 2019.

MERINO, Mauricio. **Opacidad y corrupción**: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción. Ciudad de México: INAI, 2017. (Cuadernos de Transparencia, 26).

MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**, v. 18, p. 233-242, 2013. Disponível em: https://pdfs.semanticscholar.org/4ac7/5190784e6eec337d61ce86d45718a910bfaf.pdf. Acesso em: 18 fev. 2020.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando os cinco anos da Lei de Acesso no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, jul./ago. 2018. Disponível em:

http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/75716/72524. Acesso em: 7 jul. 2019.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F. M.; VELASCO, R. **Avaliação de transparência do Estado Brasileiro e do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas; Centro de Tecnologia e Sociedade, 2016.

MICHENER, Greg. Liberdade de informação: uma síntese dos dilemas de conformidade e suas possíveis soluções. *In:* ARTICLE 19. **Leis de acesso à informação**: dilemas da implementação. Jul. 2011. p. 7-24. (Estudos em Liberdade de Informação). Disponível em: https://monitorando.files.wordpress.com/2011/11/estudos-em-liberdade-de-informaccca7acc83o-1-web.pdf. Acesso em: 23 jan. 2014.

NEUMAN, Laura. The Carter Center access to information Project: Jamaica case study. *In*: NEUMAN, Laura (Ed.). **Access to information**: a key to democracy. [*S. l.*]: The Carter Center, 2002.

OPEN Government Partnership: declaração de Governo Aberto. Sept. 2011. Disponível em: https://governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf. Acesso em: 30 nov. 2011.

PINHEIRO; Ivan Antônio; MOTTA, Paulo Cesar Delayti. A condição de autarquia especial das agências reguladoras e das agências executivas e as expectativas sobre a qualidade da sua gestão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, p. 459-483, maio/jun. 2002. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6447. Acesso em: 1 fev. 2020.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 679-698, jul./ago. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n4/31601.pdf. Acesso em: 14 fev. 2020.

PRINCIPAIS aspectos. [201-]. Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/principais-aspectos/principais-aspectos. Acesso em: 10 mar. 2019.

RAMÍREZ-ALUJAS. Gobierno Abierto es la respuesta: ? Cuál era la pregunta?. **Más Poder Local Magazine**, édic. esp., 2012. Disponível em: https://www.academia.edu/10034670/Gobierno_abierto_es_la_respuesta_Cuál_era_la_pregunta?auto=download. Acesso em: 1 dez. 2019.

REVUELTAS, J. C. C. **Economía poítica de la transparencia México**. Ciudad de México: INAI, 2015 (Cuadernos de Transparencia, 20).

ROBERTS, Alasdair. Access do government information: an overview of issues**.** *In*: NEUMAN, Laura (Ed.). **Access to information**: a key to democracy. *[S. l.]:* The Carter Center, 2002.

RODRIGUES, Ana Célia. Identificação como requisito metodológico para a gestão de documentos e acesso a informações na administração pública brasileira. **Ciência da**

**Informação**, Brasília, DF, v. 42, n. 1, p. 64-80, jan./abr., 2013. Disponível em: http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/1395/1573. Acesso em: 1 dez. 2019.

SANTOS, Maryangela Carol dos. **Ouvidoria pública**: instrumento de participação social e ferramenta de gestão. 2013. Monografia (Especialista em Gestão Pública) – ENAP, Brasília, 2013.

SARACEVIC, Tefko. Ciência da informação: origem, evolução e relações. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 41-62, jan./jun. 1996. Disponível em: http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/view/235/22. Acesso em: 12 fev. 2020.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. *In*: SCHEDLER, A; DIAMOND, L; PLATTNER, M.F (Ed.). **The self-restraining state**: power and accountability in New Democracies. Boulder; London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SOUZA, Regina Luna Santos de. Contratos de gestão na administração pública federal: ainda em transição para uma administração pública gerencial. *In:* CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 17, 2012. **Anales electrónicos** [...]. Cartagena, 2012. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1245/1/souzareg.pdf. Acesso em: 12 fev. 2020.

THE WHITE HOUSE. Office of the Press Secretary. **Memorandum for the heads of executive departments and agencies**: transparency and Open Government. 2009. Disponível em: https://fas.org/sgp/obama/transparency.html. Acesso em: 30 nov. 2019.

VARELA, Felipe Wildi. **Governo aberto sob a perspectiva da Lei de Acesso à Informação para uma governança sustentável**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, SC, 2017.

VERGARA, Rodolfo. **La transparencia como problema**. Ciudad de México: INAI, 2015 (Cuadernos de Transparencia, 5).

WEBER, Max. **Ensaios de Sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WILSON, Woodrow. O estudo da Administração. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 3, p. 349-366, jul./set. 2005.

XAVIER, R. S**.** Accountability e suas múltiplas abordagens: um balanço teórico. *In:* ENCONTRO DA ANPAD, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos** [...]. Rio de Janeiro, 2011 Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB649.pdf. Acesso em: 12 fev. 2020.

YU, Harlan; ROBINSON, David. The new ambiguity of "Open Government". **UCLA Review Discourse,** v. 178, p. 178-208, 2012. Disponível em: https://www.uclalawreview.org/pdf/discourse/59-11.pdf. Acesso em: 20 fev. 2020.

ZEPEDA, Jesús Rodríguez. **Estado y transparência**: um paseo por la filosofía política. Ciudad de México: INAI, 2015. (Cuadernos de Transparencia, 4).

## APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas em profundidade

**Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia**
**Universidade Federal do Rio de Janeiro – Escola de Comunicação**
**Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação**

**<u>Roteiro para entrevista</u>:**

1. Nome: _____

2.Área em que trabalha (na estrutura regimental): _____

3. Qual seu vínculo com a Administração Pública Federal?
( ) Titular de cargo público efetivo
( ) Titular de cargo público em comissão
( ) Aposentado(a) com cargo em comissão
( ) Terceirizado(a)
( ) Outro(a)

4. Há quanto tempo está designado(a) como Autoridade de Monitoramento da Lei de Acesso à Informação? _____

5. Tem conhecimento de quantas pessoas já ocuparam esta posição desde 2012?
( ) Sim ( ) Não

5.1 Se sim, quantas? _____

ESTRUTURA REGIMENTAL

6. Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) é concentrado em qual área da estrutura regimental?

( ) Ouvidoria ( ) Comunicação Social ( ) Gabinete da Presidência ( ) Outro: _____

7. Na sua opinião, o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) está concentrado na área mais adequada para a realização de suas atividades e cumprimento de seus objetivos?

( ) Sim ( ) Não ( ) Não sei

7.1 Por que você concorda/ discorda? O que seria mais adequado (caso haja algum nível de discordância?

_____

_____

_____

RECURSOS HUMANOS/ CAPACITAÇÃO

8. Quantas pessoas compõem a equipe do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)?

( ) Até 3 ( ) 3 a 6 ( ) 6 a 10 ( ) Acima de 10

8.1 Qual o perfil dos profissionais (nível de escolaridade e área de formação)?

_____

_____

_____

9. Eles destinam seu tempo de trabalho exclusivamente ao atendimento da LAI?

( ) Sim ( ) Não ( ) Alguns sim, outros não ( ) Não sei

9.1 Se realizam outras atividades, quais são elas? O atendimento à LAI é a atividade principal ou é secundária?

_____

_____

_____

10. Houve mudança no quantitativo da equipe desde que o SIC foi criado?

( ) Aumento ( ) Permaneceu igual ( ) Diminuição ( ) Não sei

10.1 Em caso de aumento ou diminuição, qual a dimensão da mudança?

( ) Aumentou/ diminuiu em 50% ou mais

( ) Aumentou/ diminuiu em menos de 50%

( ) Não sei

11. O número de profissionais que hoje atuam no SIC é suficiente para atender a demanda atual de solicitações de informação?

( ) Sim ( ) Não ( ) Não sei

11.1 Se a resposta for não, como isso impacta o trabalho? E qual seria o tamanho ideal?

_____

_____

_____

_____

12. Por quantas capacitações sobre o direito de acesso às informações públicas ou temas correlatos os integrantes do SIC já passaram desde 2012?

( ) Nenhuma ( ) 1 a 3 ( ) 4 a 6 ( ) 7 ou mais ( ) Não sei

12.1 Considera a quantidade suficiente?

( ) Sim ( ) Não ( ) Não sei

12.2 Quem promoveu as capacitações?

( ) CGU ( ) ENAP ( ) Própria entidade ( ) Outro(s): _____

13. O corpo funcional é adequadamente capacitado para atender a Lei de Acesso à Informação?

( ) Sim ( ) Parcialmente ( ) Não ( ) Não sei

13.1 Se a resposta for não ou parcialmente, em quais temas/ aspectos há uma lacuna de capacitações?

( ) Legislação

( ) Sistemas/ bases de dados

( ) Cultura de transparência

( ) Processos internos

( ) Outro(s): _____

14. Há resistência (cultura de sigilo) por parte do corpo funcional em fornecer as informações que detém?

( ) Sim ( ) Parcialmente ( ) Não ( ) Não sei

14.1 Se a resposta for sim ou parcialmente, pode dar alguns exemplos de como/ quando essa cultura já ficou evidente?

_____

_____

15. É perceptível alguma mudança nessa cultura do sigilo ao longo do tempo em que você atua como Autoridade de Monitoramento da Lei de Acesso à Informação?

( ) Sim ( ) Não ( ) Parcialmente ( ) Não sei

15.1 Se a resposta for sim ou parcialmente, pode explicar/ exemplificar as mudanças?

_____

_____

_____

16. O atendimento às solicitações de informação conta na avaliação de desempenho dos servidores envolvidos com a LAI?

( ) Sim ( ) Não ( ) Não sei

16.1 O fato de estar presente na avaliação de desempenho leva a um maior comprometimento com a atividade por parte dos servidores?

( ) Sim ( ) Algumas vezes ( ) Não ( ) Não sei

PROCESSOS DE TRABALHO

17. Quais formas de entrada de solicitações de informação no âmbito da LAI na entidade?

( ) Internet (e-SIC) ( ) Internet (outros) ( ) Presencial ( ) Telefone

( ) Outros: _____

18. Entidade utiliza algum sistema eletrônico para tramitação das solicitações de informação internamente?

( ) Sim, o SEI – Sistema Eletrônico de Informações.

( ) Sim, outro: _____

( ) Não.

( ) Não sei.

19. A entidade tem um processo formalmente desenhado/estabelecido para obtenção, junto aos setores responsáveis pelas informações, das respostas às demandas recebidas via LAI?

( ) Sim ( ) Não ( ) Não sei

20. Solicitações são repassadas diretamente ao técnico responsável pela informação?

( ) Sim ( ) Algumas vezes ( ) Não ( ) Não sei

20.1 Se a resposta for não ou algumas vezes, há interlocutores que intermediam os pedidos entre o SIC e os técnicos?

( ) Sim ( ) Algumas vezes ( ) Não ( ) Não sei

21. Com que frequência há divergências sobre como responder as demandas recebidas via LAI?

( ) Sempre ( ) Frequentemente ( ) Às vezes ( ) Raramente ( ) Nunca ( ) Não sei

21.1 Caso haja divergências, a que elas se relacionam, em geral?

( ) À pessoa ou ao setor responsável pela informação

( ) Ao grau de sigilo sobre a informação

( ) À forma como a informação deve ser fornecida (formato, linguagem etc)

( ) Outro(s): _____

22. No caso de respostas que não são dadas dentro do prazo legal, quais costumam ser os principais gargalos do processo?

( ) Dificuldade em localizar a informação solicitada

( ) Falta de priorização da demanda por parte do setor responsável pela informação

( ) Resistência em fornecer a informação solicitada (cultura de sigilo)

( ) Outro:_____

_____

23. Há revisão/edição do conteúdo recebido pela área demandada antes de enviar a resposta ao cidadão?

( ) Sim ( ) Algumas vezes ( ) Não ( ) Não sei

23.1 Se a resposta for sim ou algumas vezes, quem faz a revisão?

_____

24. Com que frequência as informações demandadas via LAI são validadas por chefias de área antes de serem fornecidas aos cidadãos?

( ) Sempre ( ) Frequentemente ( ) Às vezes ( ) Raramente ( ) Nunca ( ) Não sei

25. Com que frequência as informações demandadas via LAI são validadas pela Alta Administração antes de serem fornecidas aos cidadãos?

( ) Sempre ( ) Frequentemente ( ) Às vezes ( ) Raramente ( ) Nunca ( ) Não sei

26. Na sua avaliação, as respostas são fornecidas aos cidadãos com linguagem de fácil compreensão?

( ) Sempre ( ) Frequentemente ( ) Às vezes ( ) Raramente ( ) Nunca ( ) Não sei

27. Há alguma forma de feedback do demandante (cidadão) sobre as respostas recebidas?

( ) Sim ( ) Não ( ) Não sei.

27.1 Se sim, como é dado esse feedback?

_____

_____

_____

28. Solicitações de informações recebidas via e-SIC recebem tratamento prioritário em relação a outros pedidos de informação (recebidas via Ouvidoria, por exemplo)?

( ) Sim ( ) Algumas vezes ( ) Não ( ) Não sei

29. Quais setores/ profissionais/ autoridades são envolvidos na classificação anual de informações sigilosas da entidade?

_____

_____

_____

29.1 Com que frequência há divergências sobre o sigilo (ou não) de uma informação, para classificação?

( ) Sempre ( ) Frequentemente ( ) Às vezes

( ) Raramente ( ) Nunca ( ) Não sei

30. Solicitações recorrentes via LAI levam a entidade a optar pela transparência ativa em relação dados/ informações?

( ) Sim ( ) Algumas vezes ( ) Não ( ) Não sei

30.1 Se a resposta for sim ou algumas vezes, pode dar algum(ns) exemplo(s) de quando isso aconteceu?

_____

_____

_____

31. A entidade conta com um repositório com todas as respostas já fornecidas

( ) Sim ( ) Não ( ) Não sei

31.1 Se sim, como é este repositório?

_____

_____

_____

31.2 Se sim, quem pode acessar esse repositório?

( ) Somente integrantes do SIC

( ) Qualquer profissional que atua no órgão

( ) Sociedade em geral

( ) Outro: _____

32. Qual percentual de solicitações atendidas por meio digital, aproximadamente?

( ) Até 50% ( ) Entre 50% e 80% ( ) Entre 80% e 95%

( ) Entre 95% e 100% ( ) Não sei

33. Como você avalia a efetividade dos processos estabelecidos na entidade para responder as solicitações de informações feitas pelos cidadãos no âmbito da LAI?

( ) Alta ( ) Média ( ) Baixa ( ) Não sei

33.1 Por que você considera alta/ média/ baixa?

_____

_____

_____

_____

_____

_____

34. E quais são, na sua opinião, as principais dificuldades para a operacionalização da LAI? O que poderia ser feito para aprimorar o processo?

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

## APÊNDICE B – Quadro de cargos e funções comissionadas das Autoridades de Monitoramento e coordenadores do SIC

| Entidade | Posição LAI | Cargo/ Função[55] |
|---|---|---|
| **Ancine** | 1. Autoridade de Monitoramento<br><br>2. Coordenador do SIC | 1. CGE I (Cargo Comissionado de Gerência Executiva das Agências Reguladoras)<br><br>2. CGE II |
| **ANP** | Autoridade de Monitoramento e Coordenador do SIC | CGE II |
| **Fiocruz** | 1. Autoridade de Monitoramento<br><br>2. Coordenador do SIC | 1. DAS 101.5 (Grupo-Direção e Assessoramento Superiores)<br><br>2. |
| **IBGE** | 1. Autoridade de Monitoramento<br><br>2. Coordenador do SIC | 1. DAS 101.4<br><br>2. FCPE 101.2 (Função Comissionada do Poder Executivo) |
| **Inmetro** | Autoridade de Monitoramento e Coordenadora do SIC | FCPE 101.2 |
| **INPI** | Autoridade de Monitoramento e | DAS 101.4 |

[55] Fonte: Portal da Transparência. Disponível em: http://www.transparencia.gov.br/servidores/lista-consultas. Acesso em: 15 fev. 2020.

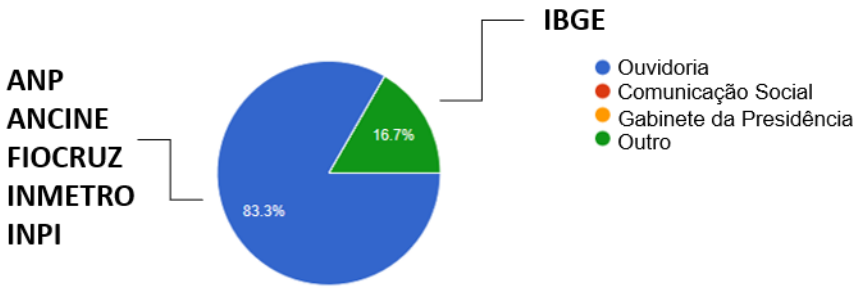
| | | |
|---|---|---|
| | Coordenador do SIC | |

Fonte: Desenvolvido pela autora, com informações obtidas em entrevistas e no Portal da Transparência.

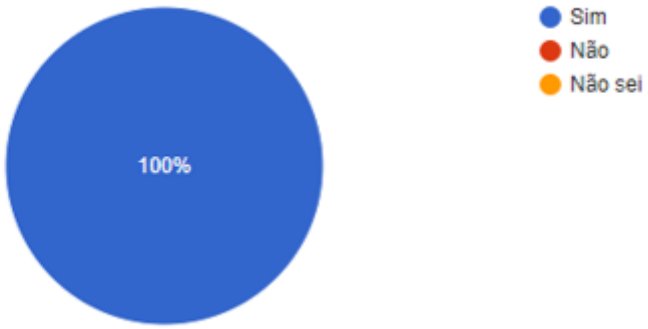
## APÊNDICE C – Compilação das principais informações obtidas nas entrevistas

** Nas respostas textuais, que não estão compiladas em gráficos, estão entre aspas o que é uma transcrição literal do que foi dito pelo entrevisto e sem aspas o que é uma síntese da autora.*

**- Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) é concentrado em qual área da estrutura regimental?**




**- Na sua opinião, o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) está concentrado na área mais adequada para a realização de suas atividades e cumprimento de seus objetivos?**




**- Por que você concorda/ discorda? O que seria mais adequado (caso haja algum nível de discordância)?**

**INPI:** "Porque nós temos realmente uma atuação transversal"

"Eu acho que para o bom andamento das nossas atividades a nossa atuação se baseia em um sistema em rede. Então, as parcerias, toda a integração que nós fazemos com as áreas já é naturalmente algo que é muito próprio à Ouvidoria. E o exercício dessa atuação, o desenvolvimento do Serviço de Informação ao Cidadão exige também para que haja mais fluidez na gestão da informação, para que a gente consiga obter informação e fazer entrega aos nossos usuários, para que também a gente tenha uma atuação mais assertiva em transparência ativa. Acho que essa atuação em rede facilita bastante e isso é próprio da Ouvidoria".

**ANP:** "Eu acho que tem o objetivo e o método de trabalho tem total relação com a atividade de Ouvidoria. É muito similar, são atividades muito próximas, até complementares mesmo".

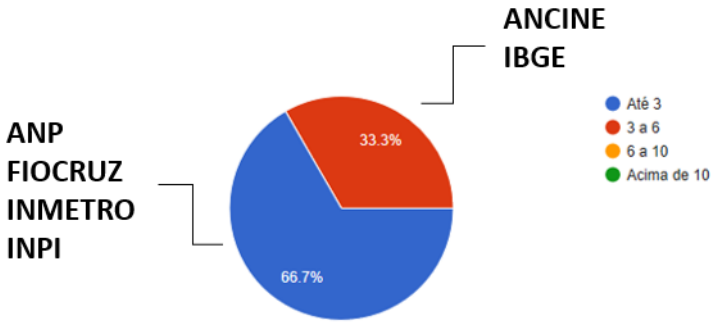
**INMETRO:** "Acredito que sim. Muitos órgãos estão seguindo essa tendência de concentrar na Ouvidoria, acredito que ajuda por conta da Ouvidoria já ter conhecimento desse tipo de trâmite, de buscar informações, no trato com o cidadão. Acredito que por ser uma atividade muito similar à que Ouvidoria já faz"

**FIOCRUZ:** "É uma tendência em todas as Ouvidorias que isso aconteça. Inclusive se você tem acompanhado a legislação, deve saber que o sistema da Ouvidoria e o sistema do e-SIC se fundiram em um só, que é o Fala BR. E que a tendência desde o último decreto, do ano passado se não me engano, é que a Ouvidoria funcione como um Procon do cidadão. O cidadão que procura o serviço público tem na sua Ouvidoria o seu Procon, pra ele registrar suas reclamações, fazer as solicitações, fazer elogios, enfim, suas denúncias. Tudo isso foi unificado e o pedido de informação tá incluído dentro desse pacote".

**ANCINE:** "É uma unidade específica para atendimento ao cidadão, que também recebe outras manifestações."

**IBGE:** "Porque é a área que já trabalha com atendimento, que já tem a expertise do atendimento".

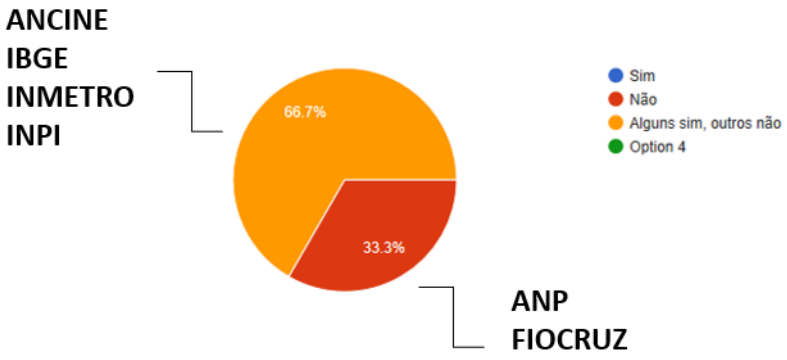
**- Quantas pessoas compõem a equipe do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)?**



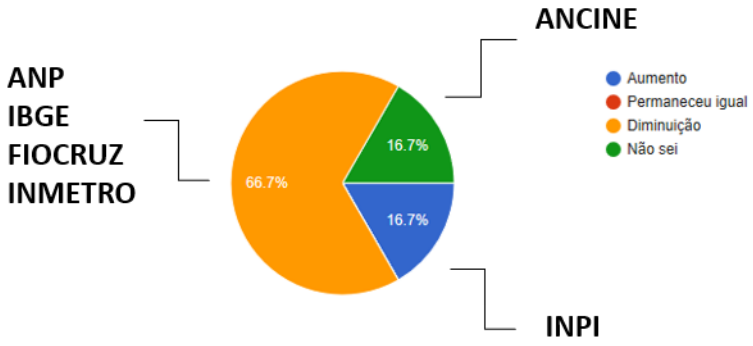

**- Qual o perfil dos profissionais (nível de escolaridade e área de formação)?**

| |
|---|
| **INPI**: Direito e Economia |
| **ANP**: Biblioteconomia e Pedagogia |
| **INMETRO**: Direito, Comunicação Social e Psicologia |
| **FIOCRUZ**: Medicina, Psicologia e Direito. |
| **ANCINE**: Letras, Direito e TI. |
| **IBGE**: Economia (além de técnicas de nível médio) |

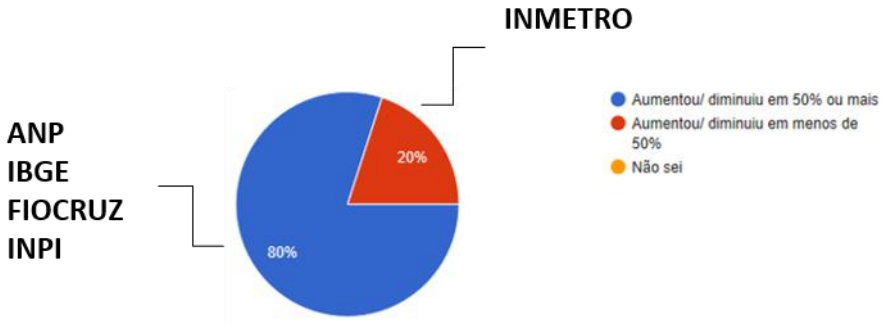
**- Eles destinam seu tempo de trabalho exclusivamente ao atendimento da LAI?**



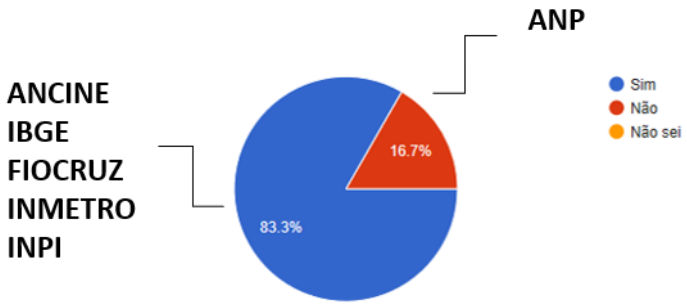

**- Houve mudança no quantitativo da equipe desde que o SIC foi criado?**



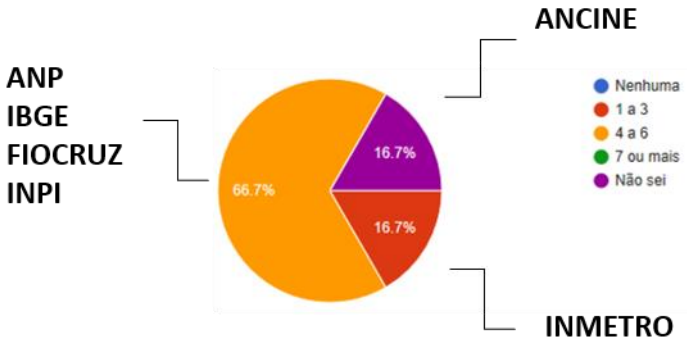

**- Em caso de aumento ou diminuição, qual a dimensão da mudança?**



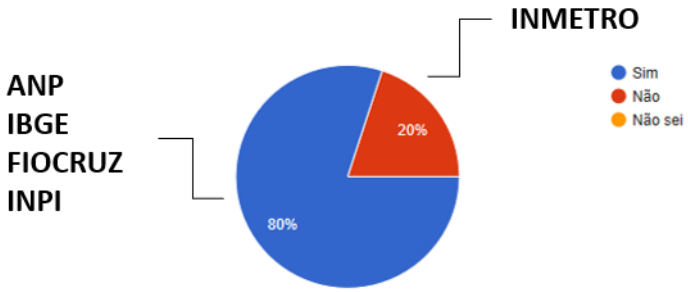

**- O número de profissionais que hoje atuam no SIC é suficiente para atender a demanda atual de solicitações de informação?**



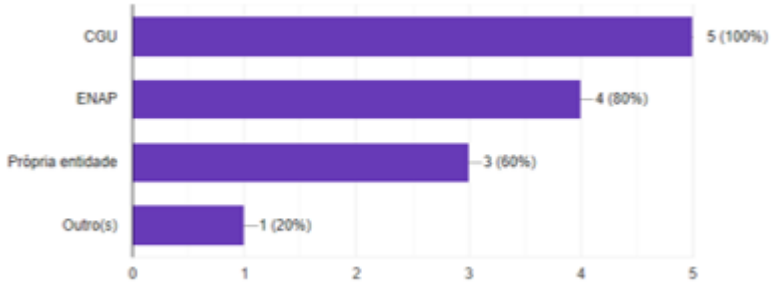

**- Por quantas capacitações sobre o direito de acesso às informações públicas ou temas correlatos os integrantes do SIC já passaram desde 2012?**



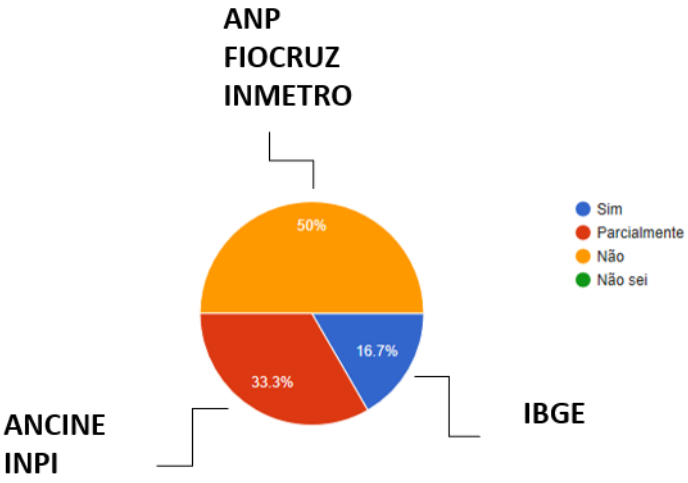

**- Considera a quantidade suficiente?**



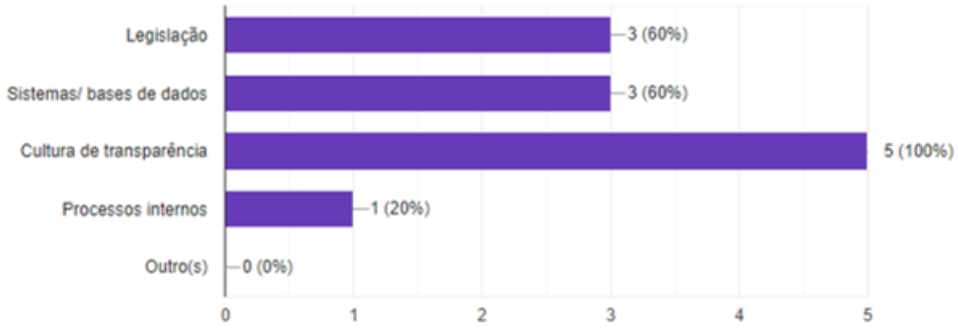

**- Quem promoveu as capacitações?**



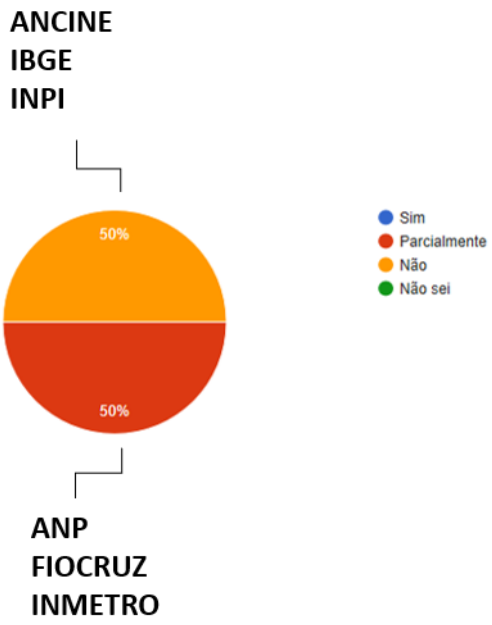

**- O corpo funcional é adequadamente capacitado para atender a Lei de Acesso à Informação?**




**- Se a resposta for não ou parcialmente, em quais temas/ aspectos há uma lacuna de capacitações?**




**- Há resistência por parte do corpo funcional em fornecer as informações que detém?**




**- Se a resposta for sim ou parcialmente, pode dar alguns exemplos de como/ quando essa cultura já ficou evidente?**

**ANP**: "É a questão do sigilo em si, mas também é um pouco de – Não temos essa informação ou não sabemos que temos – tem um pouco disso. Essa informação compete à ANP? É da competência da ANP? Existe um pouco esse questionamento. Isso tá sempre aparecendo". "Acho que é gestão da informação mesmo. É gestão para recuperação. A recuperação às vezes não é muito fácil, então é mais fácil dizer que não tem ou que a gente não tem a atribuição para gerir essa informação".

**INMETRO**: "Eu acho, no SEI é o mais claro. Aqueles processos que não têm nada de sigiloso e estão todos chaveados". "Assim, tem gente que, você recebe o processo que o ofício já tá assinado e tá lá chaveado como documento preparatório. Mero preciosismo, eu acho que da pessoa ter medo de alguém vá olhar, o que que vai pensar, o que que vai achar daquilo".

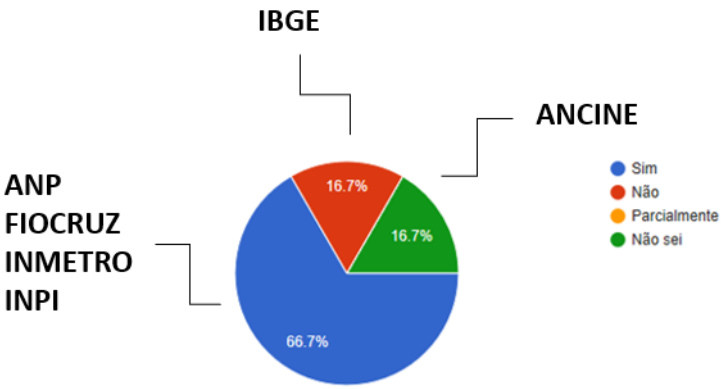
**FIOCRUZ**: "Principalmente quando envolve pesquisa científica. Porque as pessoas não entendem, quando fazem um pedido, que durante um processo de pesquisa os dados não são públicos, eles são privados até que ela seja publicada, ou seja, que ela se transforme em um dado público. Então essa é uma área de muito atrito. Aqui se faz muita pesquisa. Tem pelo menos uns 100 laboratórios de pesquisa aqui, distribuídos aqui dentro do campus, e outros tantos fora do campus. E o pesquisador sempre foi muito dono das coisas, dos dados.

Recentemente nós tivemos uma discussão séria que foi projeto de discussão na mídia, imprensa, enfim, porque nós fizemos um trabalho de pesquisa sobre drogas, uso de drogas, e foi encomendado pelo Ministério da Justiça esse trabalho e o resultado não agradou o Ministério da Justiça, então eles não queriam aceitar o resultado. E aí houve uma discussão, a gente não publicou, e um monte de gente que conhecia a história começou a pedir, a pedir os dados. A gente negava baseado em que os dados não eram nossos. Os dados da pesquisa tinham sido entregues ao Ministério, que eles pedissem ao Ministério. E o Ministério não queria publicar, porque ele desmoralizava o programa que eles inventaram de botar, de favorecer as igrejas e seus programas de tentar curar os drogados internando compulsoriamente em clínicas administradas pelos religiosos lá desse grupo evangélico. Então isso é uma coisa do Osmar Terra e ele manipulou o tempo inteiro e a gente teve uma briga danada por essas informações. Esse foi um caso que teve dificuldade que é bem recente."

"Nós dissemos e o Ministério começou a dizer que não ia aceitar, que a pesquisa foi mal feita e eles não iam aceitar os dados. Aí a gente foi pra justiça"

"Nós não demos. Aí depois nós fomos pra Justiça. Na Justiça conseguimos provar que o trabalho tinha sido feito adequadamente e foi feito um Termo de Ajuste de Conduta entre os dois Ministérios - Fiocruz, Ministério da Saúde e Ministério da Justiça - e eles tiveram que engolir os resultados e aí a gente publicou. Aí demos pra todo mundo que pediu. Ih, era rádio, o dia inteiro chegando pedido aí".

**- É perceptível alguma mudança nessa cultura do sigilo ao longo do tempo?**




**- Se a resposta for sim ou parcialmente, pode explicar/ exemplificar as mudanças?**

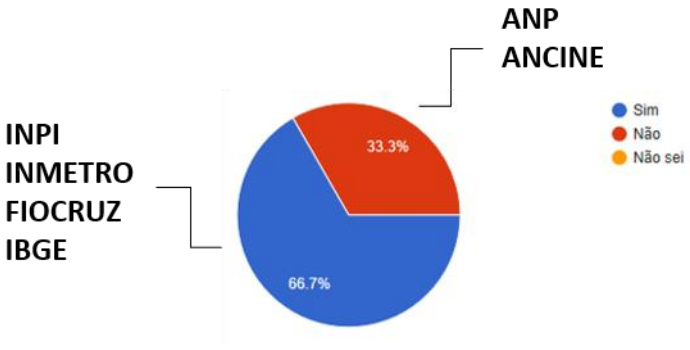
**INPI:** "O tratamento, acho, que de uma forma muito excessiva de dados e informações como sendo documento preparatório e que já estavam em condições de serem entregues à sociedade. Outra evolução foi também na transparência ativa em termos de contratos, hoje já estão todos disponibilizados, com inteiro teor, e também periodicidade na atualização dessas informações. Já roda como uma rotina."

**ANP:** "Eu acho que é mais a resistência das pessoas. As pessoas agora já entenderam que a Lei de Acesso à Informação "pegou". Aquela cultura do brasileiro, de achar que a lei não é pra cumprir. Como agora as pessoas já, a Lei de Acesso à Informação não é mais novidade, todo mundo já sabe que é pra ser cumprida, tem sempre pedidos, pedidos chegam diariamente pras unidades, então já entrou no sangue. Agora eu sei que é isso aí, isso faz parte da minha rotina, eu tenho que atender, não adianta resistir. Então passou aquele susto inicial. Acho que agora as pessoas já levam com mais naturalidade"

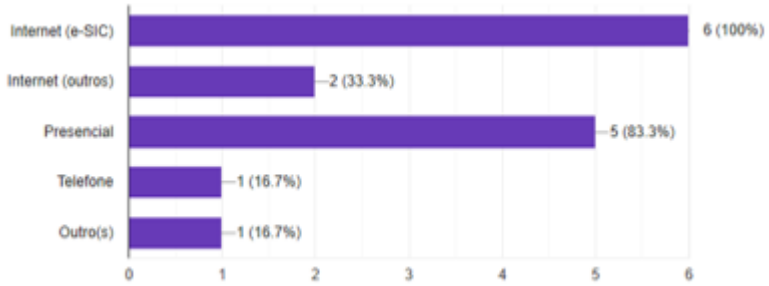
**INMETRO**: "Foi perceptível sim. As áreas, elas estão menos resistentes em responder nossos pedidos. No começo a gente tinha um pouco de dificuldade com isso, a gente mandava o processo de LAI e na hora recebia um telefonema: '*Mas eu tenho que dar isso mesmo? Pra que? Pra quem?'*. E hoje em dia é quase raro, se não for raro é quase escasso. Agora, tem a questão ainda do '*Pra que? Pra que eu tenho que perder hora de trabalho preparando um documento pra colocar disponível na internet?'*. (...) Ainda tem esse questionamento, como se fosse alguma coisa '*ah, tá me dando mais trabalho'* e, sei lá, '*ninguém vai olhar aquilo'* ou '*quem vai parar e perder tempo pra procurar esse tipo de coisa é porque tá querendo achar alguma coisa errada'*. Então tem um pouco ainda essa cultura de '*quem quer saber é porque quer achar algum furo'*."

**FIOCRUZ:** "Isso já está mais ou menos introjetado aqui dentro. Mas quando nós fizemos a primeira reunião depois da implantação da LAI aqui - fizemos uma reunião pra divulgar os resultados, enfim, sensibilização - a coisa era catastrófica. Agora não. E a gente tem todos aqueles comitês que exigem, de classificação de documentos"

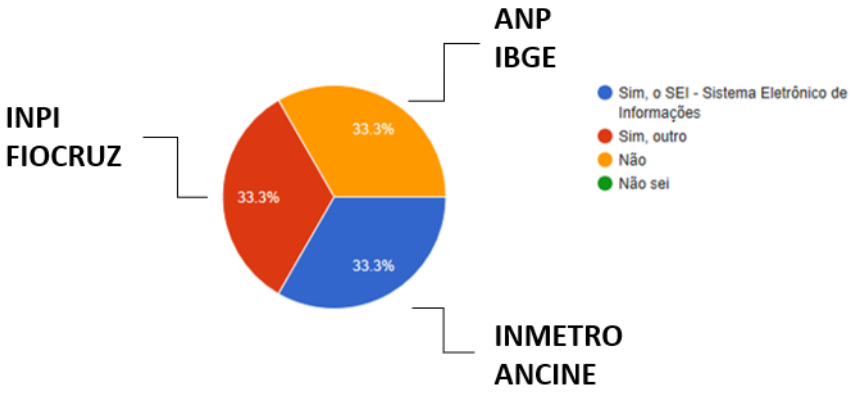
**- O atendimento às solicitações de informação conta na avaliação de desempenho dos servidores envolvidos com a LAI?**



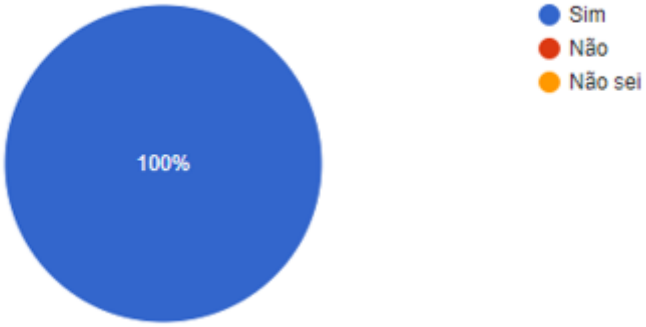

**- Quais formas de entrada de solicitações de informação no âmbito da LAI na entidade?**



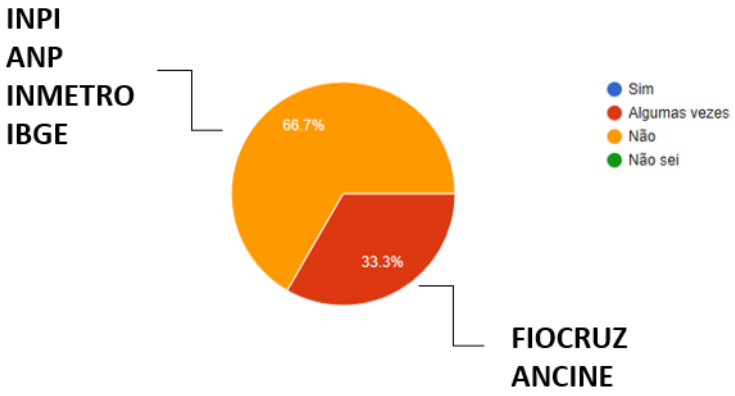

**- Entidade utiliza algum sistema eletrônico para tramitação das solicitações de informação internamente?**



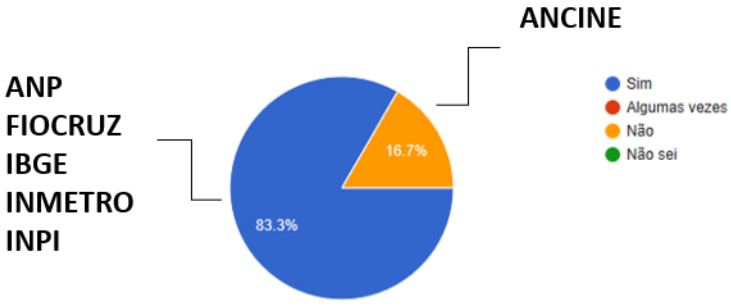

**- A entidade tem um processo formalmente desenhado/estabelecido para obtenção, junto aos setores responsáveis pelas informações, das respostas às demandas recebidas via LAI?**



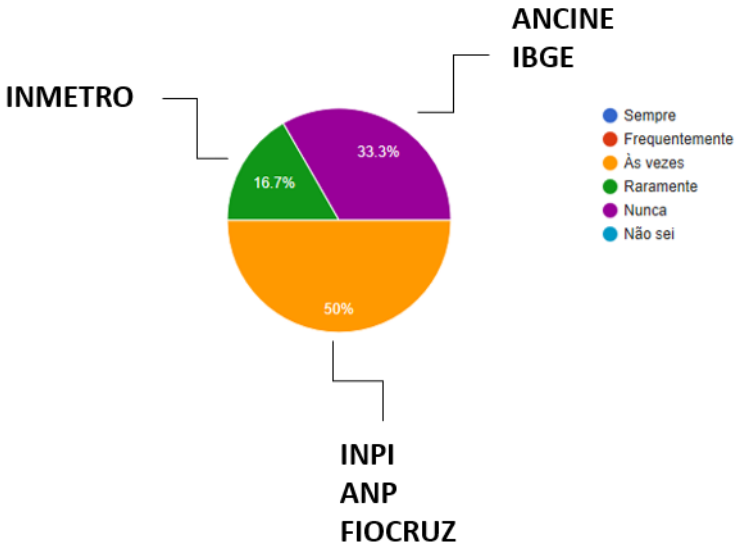

**- Solicitações são repassadas diretamente ao técnico responsável pela informação?**



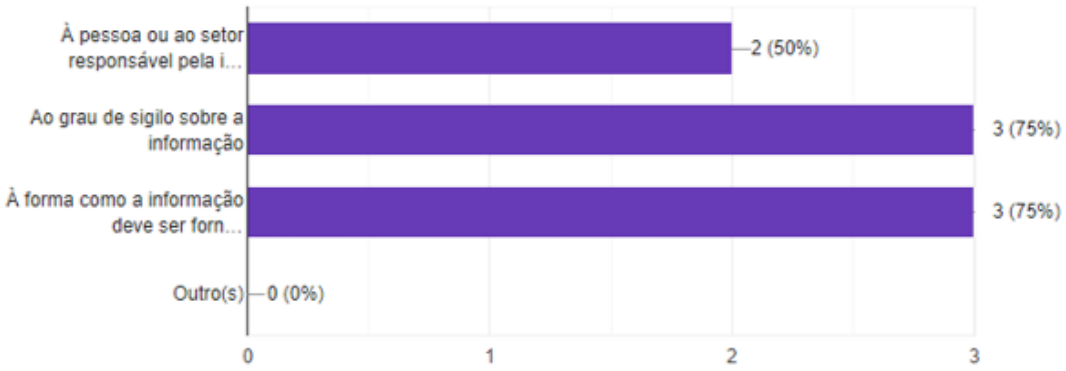

**- Se a resposta for não ou algumas vezes, há interlocutores que intermediam os pedidos entre o SIC e os técnicos?**




**- Com que frequência há divergências sobre como responder as demandas recebidas via LAI?**

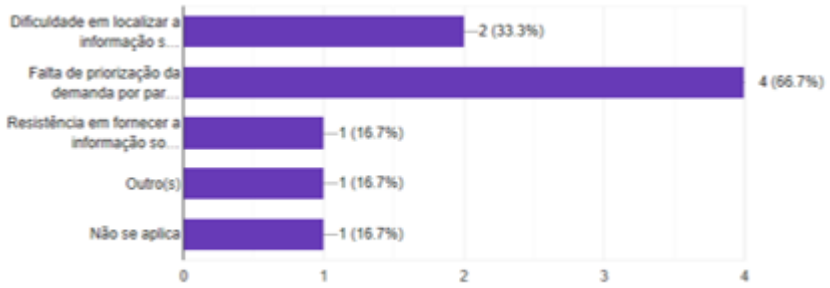



**- Caso haja divergências, a que elas se relacionam, em geral?**



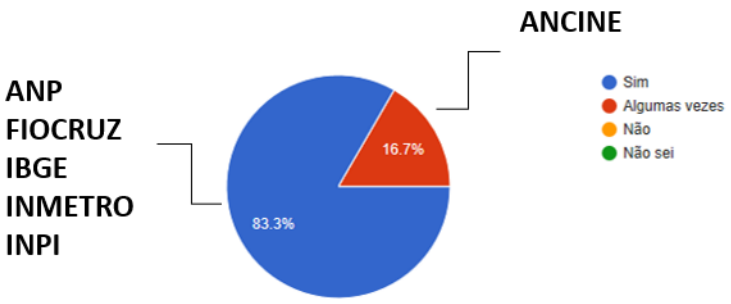

1- *À pessoa ou setor responsável pela informação*
2- *Ao grau de sigilo sobre a informação*
3- *À forma como a informação deve ser fornecida (formato, linguagem, etc)*
4- *Outro(s)*

**- No caso de respostas que não são dadas dentro do prazo legal, quais costumam ser os principais gargalos do processo?**

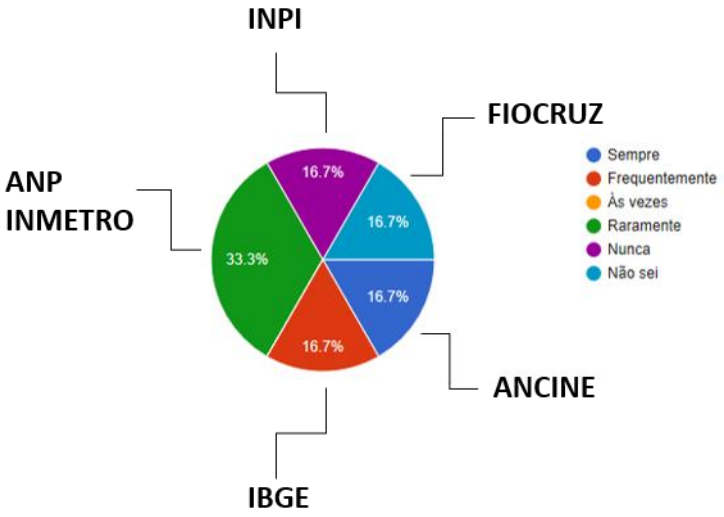



1- *Dificuldade em localizar a informação solicitada*
2- *Falta de priorização da demanda por parte do setor responsável pela informação*
3- *Resistência em fornecer a informação solicitada (cultura de sigilo)*
4- *Outro(s)*
5- *Não se aplica*

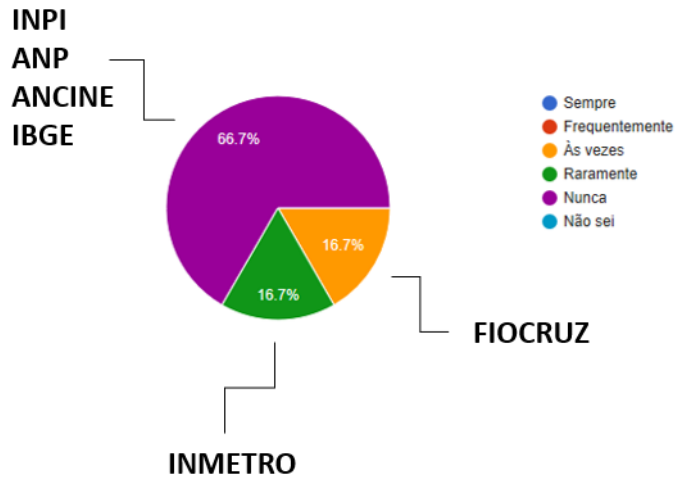
**- Há revisão/edição do conteúdo recebido pela área demandada antes de enviar a resposta ao cidadão?**



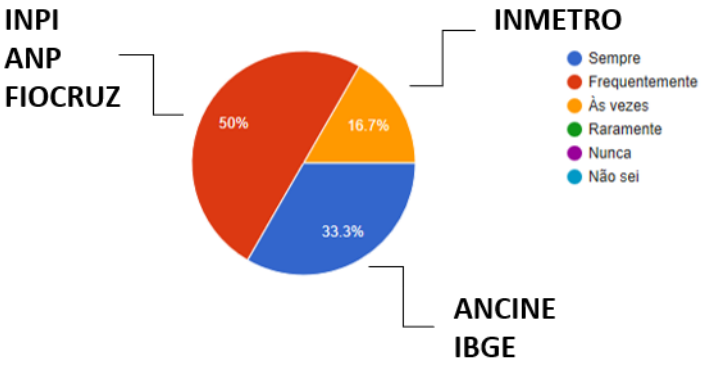

**- Com que frequência as informações demandadas via LAI são validadas por chefias de área antes de serem fornecidas aos cidadãos?**



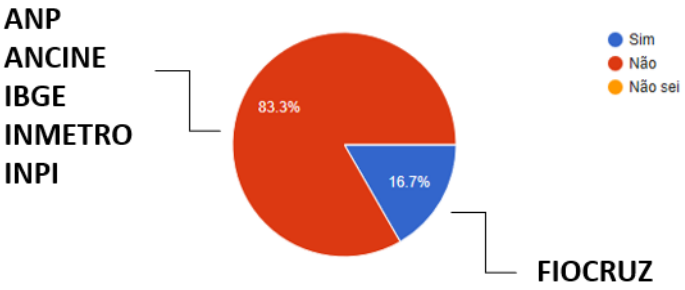
**- Com que frequência as informações demandadas via LAI são validadas pela Alta Administração antes de serem fornecidas aos cidadãos?**



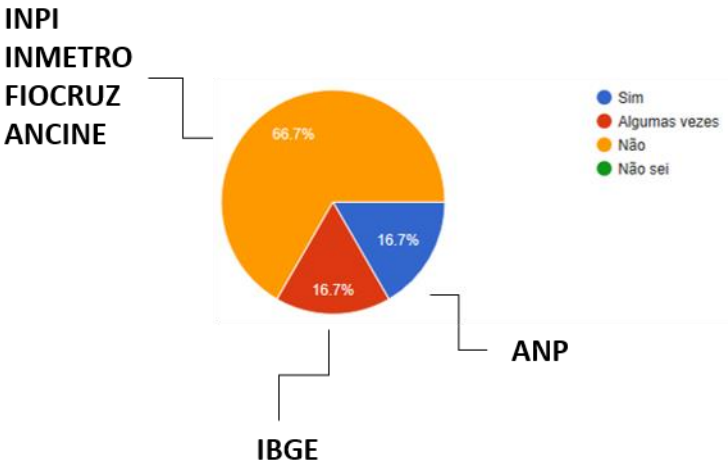

**- Na sua avaliação, as respostas são fornecidas aos cidadãos com linguagem de fácil compreensão?**




**- Há alguma forma de feedback do demandante (cidadão) sobre as respostas recebidas?**




**- Solicitações de informações recebidas via e-SIC recebem tratamento prioritário em relação a outros pedidos de informação (recebidas via Ouvidoria, por exemplo)?**




**- Quais setores/ profissionais/ autoridades são envolvidos na classificação anual de informações sigilosas da entidade?**

**INPI:** A classificação não é feita anualmente, mas por demanda. Os envolvidos, em geral, são o Gabinete da Presidência, a Coordenação de Relações Internacionais e a Autoridade de Monitoramento: "A gente não faz essa classificação como um processo anual, a gente faz isso por demanda, tanto demanda exógena, quando o usuário solicita e é algo que a gente – 'opa, não classificamos' – ou quando é endógena – 'opa, essa aqui é uma informação que já está sendo gerada com esse olhar, isso aqui merece uma classificação'"

**ANP:** O setor de Gestão Arquivística, que cuida do Sistema de Gestão de Documentos da ANP cadastra os documentos já com a classificação de sigilo e fica encarregado de publicar na internet. Anualmente, as Superintendências recebem a listagem dos documentos classificados para confirmarem se mantém sigilo ou não. Quem toma essa decisão pode variar em cada área, a entrevistada não soube responder.

**INMETRO:** Média e alta administração, além dos interlocutores de cada área: "Todas as UP do Inmetro participam. A princípio a gente consulta os interlocutores e dá orientação dos interlocutores consultarem as áreas – o diretor, chefes de divisão. A média e a alta administração participam, com certeza, e os interlocutores de cada UP". Inmetro não tem informação classificada no âmbito da LAI.

**FIOCRUZ:** Comissão Permanente de Acesso a Informações: "Tem uma comissão pra isso, o CPAI".

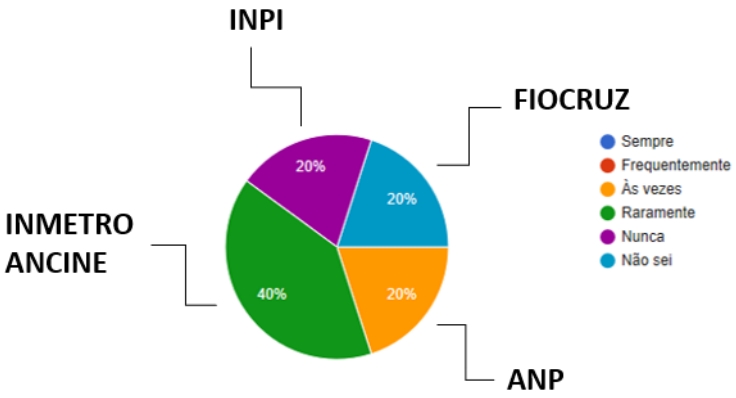
"Tem um grupo que estuda isso o tempo inteiro, que faz classificação, enfim. E isso é monitorado pelo próprio e-SIC, CGU obra que a gente mande essas informações."

**ANCINE:** Secretaria Executiva (SEC); Secretaria de Gestão Interna (SGI) e Diretoria Colegiada.

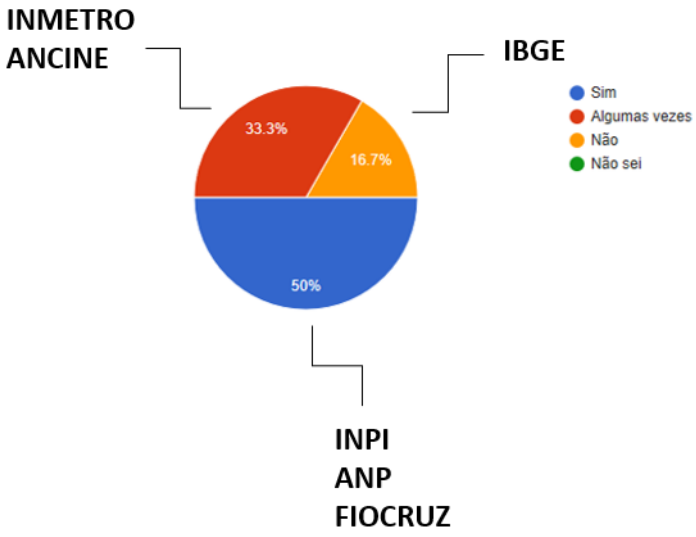
**IBGE:** IBGE não tem informação classificada. Lessa: "Isso no início da lei teve que ser feito, foi feito. Eu acho que isso está só desatualizado. Como o IBGE não tem nenhuma informação classificada, o que eu acho é que isso deve estar desatualizado".

"Hoje seria o Conselho Diretor. Seriam os diretores da Casa"

**- Com que frequência há divergências sobre o sigilo (ou não) de uma informação, para classificação?**




**- Solicitações recorrentes via LAI levam a entidade a optar pela transparência ativa em relação dados/ informações?**




**- Se a resposta for sim ou algumas vezes, pode dar algum(ns) exemplo(s) de quando isso aconteceu?**

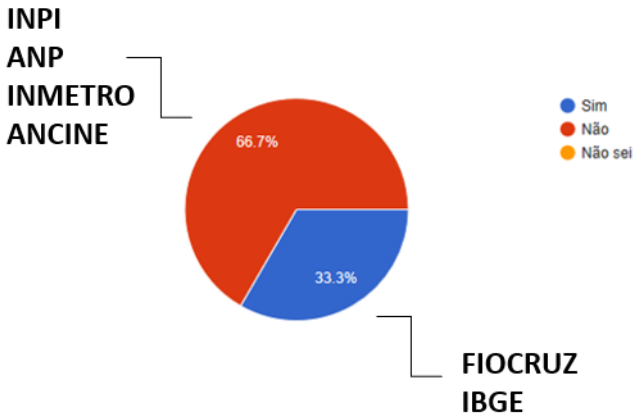
**INPI**: Demandas de candidatos a concurso público e esforço para abertura de dados: "É um movimento que eu acho que é muito mais impulsionado pela sociedade do que por exigência dos órgãos de controle. A gente sabe que os órgãos de controle fazem isso muito bem, a CGU faz isso bem, tem um painel pra isso, mas o que mais nos motiva é justamente a sociedade, essas demandas constantes".

**INMETRO**: "A gente pode dizer que com base em algumas solicitações recorrentes a gente priorizou alguns sistemas no Plano de Dados Abertos. Como a base de dados do PSIE (Portal de Serviços do Inmetro nos Estados). A gente recebe muito pedido do certificado de verificação de radar, etilômetro, que é o que as pessoas se esbarram no dia a dia. Levam multa, então assim, as pessoas para fazerem o recurso da multa pedem o cópia do certificado até para ver se estava válido ou não e aí, por conta de ter um número razoável de pedidos para essa área a gente priorizou abrir esse banco de dados".

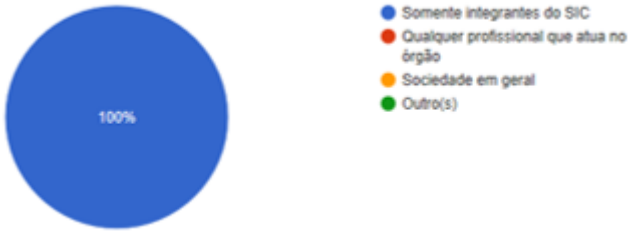
**FIOCRUZ**: "Lá no início sim, agora não, porque não tem mais muita coisa, O que é possível colocar, a cultura nossa é colocar tudo na transparência ativa. Por exemplo, pediam muito informação sobre terceirizados, sobre os contratos. Então hoje os contratos estão todos publicados. A lista de terceirizados que a gente não tinha – tinha dos servidores, quanto ganha, aquelas coisas todas que a lei obriga a ter – hoje a gente tem uma similar, lista dos terceirizados. Isso foi um pouco da pressão nossa pra colocar isso. Eu digo “gente, isso chega todo dia, vocês querem ficar se aporrinhando todo dia com isso? Tratem de botar lá”. Isso realmente diminuiu bastante."

**ANCINE**: Informações que foram publicadas no Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA).

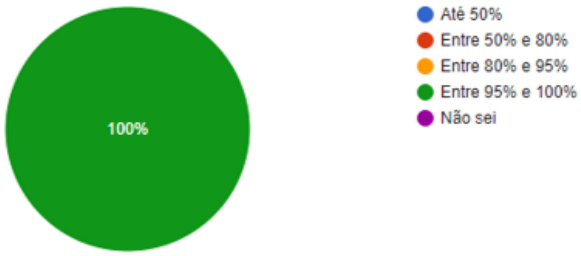
**- A entidade conta com um repositório com todas as respostas já fornecidas?**



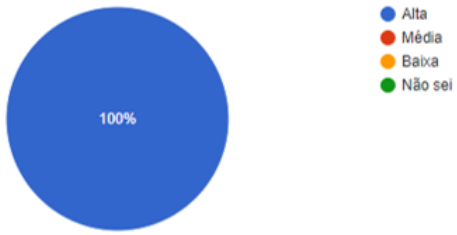

**- Se sim, quem pode acessar esse repositório?**




**- Qual percentual de solicitações atendidas por meio digital, aproximadamente?**




**- Como você avalia a efetividade dos processos estabelecidos na entidade para responder as solicitações de informações feitas pelos cidadãos no âmbito da LAI?**




**- Por que você considera alta/ média/ baixa?**

**INPI:** "Funciona bem, os processos estão bem estruturados; também porque tem uma cultura que se iniciou e se fortaleceu, uma cultura de transparência. Há um reconhecimento da importância disso para que a gente possa se vangloriar de que a gente faz um serviço público, um serviço que atende a sociedade. A LAI já é vista como um instrumento que

coopera pra isso".

**ANP:** "Eu considero que é alta porque a gente consegue responder 100% dos pedidos, a gente não deixa pedido sem resposta, isso não acontece. Agora, quando a gente começa a avaliar a qualidade, aí a gente tem algumas questões. Mas também tem a ver com a subjetividade do que está sendo pedido, o que está sendo atendido. Às vezes o solicitante pergunta de uma maneira que causa confusão e ele não fica satisfeito com a resposta, mas não tanto porque a gente não se empenhou, mas porque ele não soube se expressar. Essas subjetividades às vezes criam uma dificuldade".

**INMETRO:** "Eu acho que tá legal, tá funcionando bem. É óbvio que sempre dá pra melhorar, atualmente a gente tem até a proposta de rever a norma, porque a nossa norma já é de 2017".

**FIOCRUZ:** "No início foi difícil. As pessoas não só aqui, no Brasil inteiro, isso foi criado na época do Governo Lula, se não me engano, Lula que começou, Lula promulgou a Lei. Lula começou, fez o primeiro decreto. E aí no Governo da Dilma agente aderiu à proposta de Governo Aberto dos americanos, enfim, a Dilma foi, aliás, a primeira presidente desse Comitê de Governo Aberto. E na esteira disso, o diretor da CGU que na época era o – qual o nome dele? Daqui a pouco eu me lembro o nome dele, era um nome turco – e o Ouvidor-Geral. Mas ele, quando implantou isso, no ano seguinte a gente fez um grande movimento aqui pra tentar difundir. A coisa ela é difícil, muito difícil, como a Ouvidoria sofreu muito no início da implantação, mesma coisa. A pessoas, você manda pra ele um questionamento do cidadão, o cara responde a Ouvidoria. Não é a mim que ele tem que responder, tem que responder a questão do cidadão. A mesma coisa o Sistema de Informação, esse SIC. Era a mesma questão, a dificuldade era essa. Chegava lá ele queria responder pra mim. Eu dizia '*não é pra mim que você tem que responder, é pro cara que tá questionando. Eu não sou o correio, mas eu faço uma avaliação do que vocês responderam e tal*'. Isso foi muito difícil no início, depois foi azeitando. E principalmente porque a Ouvidoria tem um assento no Conselho Deliberativo da Fiocruz. Então, o Conselho Deliberativo, que reúne toda a alta administração e os diretores de todas as unidades da Fiocruz, uma mesona grande, a gente faz parte desse Conselho. Então eu tive a oportunidade de periodicamente renovar as informações, cobrar coisas e apresentar o desempenho de cada um. E quando você expõe – '*vocês não respondem nada, esse aqui responde bem*' - aí cria um ambiente até de competição e todo mundo quer parece bem na fita."

"Então essas coisas quando você expõe, bota isso público, as pessoas começam então a se

movimentar. E essas reuniões do Conselho são de dois em dois meses, durante o ano todo. E nesses 10 anos a gente fez praticamente de seis em seis meses uma notificação, uma intervenção mostrando a situação. E os resultados apareceram, eles estão indo bem".

"Agora nós estamos numa campanha das unidades de fora da sede. Temos unidade em Campo Grande, no Mato Grosso, tem em Rondônia, em Manaus, no Ceará, tem em Brasília, Pernambuco, Piauí, Bahia e Minas, e Paraná.".

**ANCINE:** "Pra mim é alta. É tempestivo".

**IBGE:** "É alta. Assim, a efetividade da LAI é alta. O IBGE talvez seja um dos órgãos com maior efetividade de atendimento de LAI".

**- E quais são, na sua opinião, as principais dificuldades para a operacionalização da LAI? O que poderia ser feito para aprimorar o processo?**

**INPI**: Conscientização dos gestores e compreensão do que são dados pessoais, dados sigilosos e dados abertos: "Isso foi objeto até de um trabalho que a gente desenvolveu para que não houvesse também interpretações tão ambíguas que facilitassem que a gente valorizasse demais uma informação e entendesse que ela merecia proteção quando ela já deveria estar em estado aberto ao público".

**ANP**: Treinamentos: "Eu acho que ações de melhoria, fazer mais uma rodada de treinamentos, porque as pessoas entram, saem, muda o quadro de pessoal. Muitos interlocutores já não são aqueles que foram treinados mais, são outros, então a gente está precisando reforçar".

Tramitação interna: "Acho que tem mais pra aprimorar é o processo de tramitação interna. Porque nós já temos o sistema SEI aqui na ANP e a gente precisa fazer essa transição aí de tramitação interna pro SEI. Eu acho que isso vai trazer um ganho muito grande tanto de agilidade quanto de transparência. Acho que essa tramitação interna pode e deve ser transparente".

Responsabilização: "E uma outra coisa também que eu acho que a gente pode fazer é o enforcement, aquela coisa do compliance, acompanhamento. Chegar junto mesmo dos gestores e trazer os gestores mais pra responsabilização de que essa informação está saindo com o nome dele. Que é aquilo que você perguntou. A resposta sai em nome da

superintendência. Então o gestor, ele tem que estar a par do que tá sendo escrito, do que tá saindo. Principalmente quando uma informação é negada, quando o acesso é negado, isso tem que estar passando por eles, com o aval deles, e normalmente não passa. Então é trazer mesmo a consciência desses gestores pra acompanhar um pouco mais de perto".

**INMETRO:** Processo de nomeação dos interlocutores: "Tem a questão dos interlocutores. A gente percebe que a maioria leva muito a sério o papel, a LAI, a transparência, mas às vezes eles encontram um pouco de dificuldade quando têm que lidar com o chefe da UO, chefe da UP. Não pra conseguir a resposta em si, mas para ter um reconhecimento da importância daquilo que está sendo feito. Um exemplo que eu dou disso é às vezes a pessoa sai da área e o chefe da UP nem se preocupa em indicar outra pessoa. A gente tem que ficar monitorando: '*ih, fulano não está mais aqui, está lá, entra em contato com o chefe pra pedir pra indicar outra pessoa*' e às vezes demora. Atualmente a gente tá com uma UP que as duas pessoas que eram interlocutoras saíram e a gente não conseguiu uma nova indicação. Então, acho que é mais por conta disso. A gente fazer essas alterações no sentido de reforçar um pouco essa importância – a gente brinca aqui internamente '*já que não tem interlocutor, vamos mandar pro diretor*". Se ficar sobrecarregado, uma hora ele vai resolver nomear alguém. São ajustes pequenos que a gente precisa fazer".

Campanhas internas: "Eu acho que passa mais por fazer alguma campanha pra falar de transparência, pra falar de controle social. Às vezes eu paro pra pensar assim: a LAI é de 2011, né? E até hoje a pessoa recebe o pedido e fala assim: '*quem pediu?*'. É irrelevante quem pediu, o relevante é que a informação deveria estar disponível já. Então a pergunta não é '*quem pediu?*', a pergunta é '*poxa, por que isso não está disponível ainda?'.* E acho que falta mais comunicação no sentido de focar nessa pergunta: '*Por que os seus dados não estão disponíveis?'"*

"A gente até fala assim, que os indicadores da LAI são todos decrescentes: a gente que que tenha menos pedidos, menos recursos, menos perda de prazo."

**FIOCRUZ**: Sensibilização: "Isso é um trabalho mais de convencimento o tempo inteiro, né?" " "Algumas unidades renovam a direção – isso aqui é tudo eleito, aqui na Fiocruz todos os diretores são eleitos pelos seus pares e têm direito a uma reeleição. Então a gente tem alguns lugares que demora oito anos, em outros são quatro, aí tem que renovar. Aí entra um diretor que é mais favorável ao processo, tem outros que são mais resistentes, tem uns que insistem em não entender o que é ou fingem que não entende de propósito. Isso aí é

normal."

**ANCINE**: Transparência ativa: "Eu acho que essa parte da transparência ativa é muito importante."

"E quanto mais dados estiverem em transparência ativa é muito mais simples não só pra pessoa que está solicitando, mas pra gente da Ouvidoria que não afoga as unidades para produzir os documentos."

**IBGE:** Sistemas: "O que pode melhorar, e eu acho que não é só pro IBGE é pra todos os órgãos é exatamente essa questão do sistemas interno poderem buscar informação na CGU através de um webservice".

“Como funciona o webservice. Tenho aqui um sistema que fica varrendo o banco de dados lá da CGU. Aí entrou uma pro IBGE eu vou lá e puxo aquelas informações, cadastro elas no meu sistema, toda organização dentro da minha instituição é por esse sistema que comprova tudo isso e eu já dou a resposta do meu sistema pro sistema do e-Sic que vai informar o usuário. Por exemplo, a LAI, quando chega um atendimento pro IBGE, o sistema da LAI manda um e-mail pra uma caixa específica. Ótimo. Então a gente pega essa caixa específica e faz o atendimento a partir dos e-mails dessa caixa específica. Qual o problema? Às vezes ele não chega. Isso a gente apanhou lá no início. Então a gente fazia o atendimento de todos os e-mails, mas o e-mail não chegava por qualquer motivo. Então a gente tinha um problema e a gente só descobria que aquele atendimento existia com ele perto do vencimento. Agora o que a gente faz? A gente olha todos os e-mails e no dia seguinte vai olhar o banco do e-SIC pra saber se faltou alguma coisa ou não, se não chegou o e-mail. São procedimentos que você vai montando ao longo do período pra facilitar esse trabalho. Então assim, o que eu acho a melhor coisa seria essa questão do sistema, isso ajudaria muito”.

"Eu acho que o sistema poderia possibilitar uma maior integração entre o solicitante e o solicitado. Tipo, a gente poder estabelecer uma conversação mas perto com o cidadão. Porque se ele encaminhou o e-mail, tudo bem, mas se ele não encaminha, você fica de mãos atadas".

Informações ao usuário: “Talvez algumas explicações pro usuário na hora de solicitar a informação via LAI. Acho que ou os usuários não leem efetivamente o documento ou alguns documentos da LAI precisam estar uma linguagem mais acessível”.