

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE
NACIONAL - PROFIAP

REJANE APARECIDA PEREIRA

**ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA: UM ESTUDO NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA – *CAMPUS* RIO PARANAÍBA**

RIO PARANAÍBA
MINAS GERAIS – BRASIL
2018

REJANE APARECIDA PEREIRA

**ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA: UM ESTUDO NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA – CAMPUS RIO PARANAÍBA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

RIO PARANAÍBA
MINAS GERAIS - BRASIL
2018

Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca da Universidade Federal de Viçosa - Câmpus Rio Paranaíba

T

P436a
2018
Pereira, Rejane Aparecida, 1988-
Acesso à Informação e Transparência : um estudo na
Universidade Federal de Viçosa - *campus* Rio Paranaíba / Rejane
Aparecida Pereira. – Rio Paranaíba, MG, 2018.
xiii, 107f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Marilene de Souza Campos.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 98-103.

1. Transparência. 2. Acesso à informação. 3.
Accountability. I. Universidade Federal de Viçosa. Instituto de
Ciências Humanas e Sociais. Mestrado Profissional em
Administração Pública em Rede Nacional- PROFIAP. II. Título.

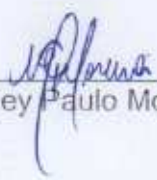
352.35

REJANE APARECIDA PEREIRA


**ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA: UM ESTUDO NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA – CAMPUS RIO PARANAÍBA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

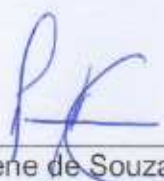
APROVADA: 10 de julho de 2018.



Ney Paulo Moreira



João Alfredo Costa de Campos Melo Júnior
(Coorientador)



Marilene de Souza Campos
(Orientadora)

“A informação é o oxigênio da democracia.”
(Artigo19)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Antônio e Carmem, pelo amor disponibilizado em todos os momentos desta e de outras caminhadas e pela compreensão da minha ausência em prol desta pesquisa.

Aos meus irmãos, Renata e Rômulo, que mesmo com a distância nunca deixaram de me apoiar.

Ao meu marido Danilo, por todo carinho, pela compreensão e pelo companheirismo.

À minha orientadora Marilene, pelo incentivo desde o início para que esse trabalho pudesse se concretizar e pela paciência nos ensinamentos.

A todos os professores e colegas do PROFIAP, pela dedicação no decorrer de todo curso.

Aos colegas de trabalho da UFV-CRP, que sempre me auxiliaram nos momentos de dificuldades de conciliação da vida acadêmica e profissional e àqueles que se dispuseram a participar desta pesquisa.

E, finalmente, a Deus pela força incondicional.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS.....	vi
LISTA DE FIGURAS	viii
LISTA DE GRÁFICOS.....	ix
LISTA DE QUADROS	x
LISTA DE TABELAS	xi
RESUMO.....	xii
ABSTRACT	xiii
1 INTRODUÇÃO	1
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	7
2.1 Accountability	7
2.1.1 Conceito e definição	8
2.2 Transparência	12
2.2.1 Transparência ativa e passiva.....	16
2.2.2 Transparência pública e o princípio da publicidade.....	18
2.3 Direito de Acesso à Informação	19
2.3.1 Contexto Histórico	21
2.3.2 Pesquisas internacionais sobre o direito de acesso à informação	25
2.4 A Lei de Acesso à Informação Brasileira – Lei nº 12.527/11	27
2.4.1 Processo Legislativo	29
2.4.2 Dispositivos	33
2.4.3 Cultura do sigilo versus cultura do acesso	36
2.4.3.1 Informações sigilosas na LAI.....	39
2.4.4 O Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)	41
3 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	44
3.1 Caracterização da Pesquisa.....	44
3.2 Etapas da Pesquisa	44
3.3 Coleta de Dados.....	45
3.4 Tratamento e Análise de Dados	47
3.5 O Objeto de Estudo	49
4 RESULTADOS DA PESQUISA.....	52
4.1 Pesquisa Documental.....	52

4.2 Resultados da Pesquisa Qualitativa	61
4.2.1 Caracterização da Amostra	62
4.2.2 Resultados das Entrevistas	64
4.2.2.1 Legalidade e Legitimidade.....	65
4.2.2.2 Disponibilização da Informação.....	74
4.2.2.3 Direção da Informação	81
4.2.2.4 Percepção dos Envolvidos	85
5 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO.....	89
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	93
REFERÊNCIAS.....	98
APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas semiestruturadas	104
APÊNDICE B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)	106

LISTA DE ABREVIATURAS

AIE – Access Info Europe
CCJ – Comissão de Constituição e Justiça
CEP – Comitê de Ética em Pesquisas com Seres Humanos
CGU – Controladoria-Geral da União
CLD – Centre for Law and Democracy
CRP – Campus Rio Paranaíba
E-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
EUA – Estados Unidos da América
FOIA – Freedom of Information Act ou Lei de Liberdade de Informação
GODI – Global Open Data Index
IAP – Instituto de Ciências Agrárias
IBP – Instituto de Ciências Biológicas e da Saúde
IEP – Instituto de Ciências Exatas e Tecnológicas
IFES – Instituições Federais de Ensino Superior
IGC – Índice Geral de Cursos
IHP – Instituto de Ciências Humanas e Sociais
IPC – Índice de Percepção da Corrupção
LAI – Lei de Acesso à Informação
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
OEA – Organização dos Estados Americanos
OKFN – Open Knowledge
ONG – Organização não governamental
ONODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
ONU – Organização das Nações Unidas
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Projeto de Lei
PROFIAP – Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional
RTI – Right to Information Rating
SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

TAES – Técnico-administrativos em Educação

TCE/SC – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

UFV – Universidade Federal de Viçosa

UFV-CRP – Universidade Federal de Viçosa – *Campus* Rio Paranaíba

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Histórico da Lei de Acesso à Informação no Congresso Nacional.....	31
Figura 2: Nuvem de palavras com sugestões de melhorias na transparência	91

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Pedidos por tipo de resposta	54
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Estrutura legislativa da LAI	34
Quadro 2: Distribuição dos cursos por Instituto na UFV-CRP	50

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Distribuição por continente dos países que possuem leis de acesso à informação.....	25
Tabela 2: Evolução mensal do número de pedidos de acesso à informação.....	53
Tabela 3: Características dos pedidos de acesso à informação	54
Tabela 4: Meios de envio de resposta.....	56
Tabela 5: Perfil de solicitantes, por escolaridade e gênero	56
Tabela 6: Perfil de solicitantes, por profissão.....	57
Tabela 7: Localização dos solicitantes	57
Tabela 8: Tema das principais solicitações.....	58
Tabela 9: Setores mais demandados por informações na UFV-CRP	59
Tabela 10: Distribuição dos servidores, por titulação	63
Tabela 11: Distribuição dos servidores, por tempo de serviço na Instituição	63
Tabela 12: Resumo do perfil dos entrevistados dos grupos.....	64

RESUMO

PEREIRA, Rejane Aparecida, MSc. Universidade Federal de Viçosa, julho de 2018. **Acesso à Informação e Transparência: um estudo na Universidade Federal de Viçosa – Campus Rio Paranaíba.** Orientadora: Marilene de Souza Campos. Coorientadores: Cristiano Pacheco de Deus Mundim e João Alfredo Costa Campos Melo Júnior.

Este trabalho tem por objetivo analisar a percepção dos servidores públicos técnico-administrativos (TAE's) da Universidade Federal de Viçosa – *Campus* Rio Paranaíba (UFV-CRP) quanto à transparência sob os aspectos da legitimidade, legalidade, disponibilização e operacionalização da informação na Instituição, após a implantação da Lei de Acesso à Informação (LAI). Utilizou-se no estudo uma abordagem qualitativa, empregando o método do estudo de caso. A coleta de dados ocorreu em dois momentos. O primeiro foi uma pesquisa documental em que foram analisadas as solicitações por informação realizadas no Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) da UFV, no período de maio/2012 a dezembro/2017. Esses dados estão disponíveis no *site* da Controladoria-Geral da União, órgão responsável por fiscalizar a execução da LAI no âmbito do Poder Executivo Federal. A investigação proporcionou o conhecimento dos setores que demandaram mais informações no período em estudo na Instituição. No segundo momento da coleta de dados foram realizadas entrevistas com 16 TAE's da UFV-CRP que trabalham nesses setores com mais demanda por informação, de acordo com o levantamento documental. A quantidade de entrevistados foi determinada pela técnica da saturação de dados e o tratamento dos dados foi por meio da análise de conteúdo. Os resultados da pesquisa indicam o reconhecimento da legitimidade do direito de acesso à informação, porém ainda há a necessidade de maior alinhamento da Instituição com a LAI, em vigência desde 2012. Os servidores revelaram pouco conhecimento quanto aos preceitos legais básicos, como justificativa, prazos, negativa de acesso e a existência do SIC. A operacionalização da LAI e a disponibilização da informação acontecem de forma bastante limitada, mostrando que os principais mecanismos de transparência ativa e passiva precisam ser melhorados para a sua efetivação. Além disso, ainda há aspectos burocráticos em alguns setores com a existência de barreiras à divulgação da informação, apesar de reconhecido que a transparência das informações públicas na UFV-CRP é algo crescente.

ABSTRACT

PEREIRA, Rejane Aparecida, MSc. Universidade Federal de Viçosa, July, 2018. **Access to Information and Transparency: a study at the Federal University of Viçosa - Rio Paranaíba Campus.** Adviser: Marilene de Souza Campos. Co-advisers: Cristiano Pacheco de Deus Mundim and João Alfredo Costa Campos Melo Júnior.

The objective of this study is to analyze the perception of technical-administrative public servants (TAE's) of the Federal University of Viçosa - Campus Rio Paranaíba (UFV-CRP) regarding transparency regarding the legitimacy, legality, availability and operationalization of information in the Institution, after the implementation of the Law on Access to Information (LAI). The study opts for a qualitative approach, using the case study method. Data collection took place in two moments. The first was a documentary research in which the requests for information was analyzed by the Information Service to the Citizen (SIC) of the UFV, from May / 2012 to December / 2017. These data are available on the website of the Office of the Comptroller General of the Union, the body responsible for overseeing the execution of LAI within the Federal Executive Branch. The research provided the knowledge of the sectors that demanded more information during the study period in the Institution. In the second moment of the data collection, interviews were conducted with 16 APRs of the UFV-CRP that work in these sectors with more demand for information, according to the documentary survey. The number of respondents was determined by the technique of data saturation and the treatment of the data was through content analysis. The results of the research indicate the legitimacy of the right of access to information, but there is still a need for greater alignment of the Institution with LAI, effective since 2012. The servers revealed little knowledge about the basic legal precepts, such as justification, deadlines, refusal of access and the existence of the SIC. The operationalization of the LAI and the availability of the information happens in a very limited way, showing that the main mechanisms of active and passive transparency need to be improved for its effectiveness. In addition, there are still bureaucratic aspects in some sectors with the existence of barriers to information dissemination, although it is recognized that the transparency of public information in UFV-CRP is growing.

1 INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro na década de 1990 passou por uma reforma administrativa que visava maior qualidade na prestação dos serviços públicos, com o controle por resultados e a introdução da eficiência como um dos princípios que devem reger a Administração pública. Essa reforma foi instituída através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho Estatal e tinha como objetivo o alcance de uma gestão pública moderna e ágil, direcionada ao atendimento das demandas do cidadão e que fosse capaz de implantar uma nova cultura gerencial, superando um sistema administrativo lento e burocrático. Diante disso, esse modelo de gestão pública fez surgir novos conceitos na estrutura estatal, dentre eles a *accountability* (BERNARDO; SEDIYAMA; REIS, 2015).

O termo *accountability* está relacionado ao controle e a fiscalização das ações governamentais, por meio da efetiva prestação de contas e da participação do cidadão, o que pode gerar a responsabilização dos agentes públicos pelos atos praticados (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Porém, para que a sociedade possa dispor dessas possibilidades é fundamental que ocorra a transparência nas informações e na prestação do serviço público. Além disso, não será possível a participação da sociedade sem que os atos públicos tenham sido divulgados.

Dessa forma, diversos autores (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; CENEVIVA; FARAH, 2012; SCHEDLER, 1999) reconhecem a importância da transparência para o fortalecimento da *accountability*, proporcionando à administração pública uma relação mais democrática entre os governantes e a sociedade, com a disponibilização do acesso às informações estatais (PACHECO, 1998).

Diversas nações, nos últimos anos, buscaram efetivar a transparência pública com a adoção de leis de acesso à informação. Esse ato normativo deve detalhar como irá ocorrer o acesso à informação pública, respondendo as seguintes questões: quais as informações deverão ser fornecidas proativamente à sociedade; quais devem ser fornecidas passivamente, após a solicitação; quais serão mantidas em sigilo; qual o prazo para o atendimento de solicitações de informação; quais sanções no caso de negativa; quais os órgãos estarão submetidos à lei (ANGÉLICO, 2012).

Além da Constituição Federal de 1988, no Estado brasileiro é possível citar importantes leis, essenciais ao desenvolvimento e a implementação das diversas políticas públicas que buscam garantir maior transparência na gestão, como a Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 e a Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei da Transparência. No entanto, seria necessária a criação de um ato normativo mais amplo, que envolvessem todos os documentos e ações praticados pelos órgãos públicos. O ato normativo, nesse caso, é a Lei de Acesso à Informação (LAI) nº 12.527/2011, que possui o objetivo de ampliar e normatizar a transparência do Estado, observando o que determinam o inciso XXXIII do art. 5º¹, o inciso II do § 3º do art. 37² e o § 2º do art. 216³ da Norma Constitucional. Ressalta-se que o acesso à informação é considerado por importantes organismos da comunidade internacional, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), como um direito fundamental, o que demonstra a sua relevância para toda a sociedade (CGU, 2011; AIE, 2013).

A LAI busca a implantação de uma cultura transparente na administração pública, em que o sigilo passa a ser a exceção, rompendo com aspectos burocráticos de acesso à informação pública. Com o objetivo de executar o que determina essa lei e através do que estabelece o Decreto Regulamentador 7.724/2012, foi criado o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), setor responsável por receber as demandas por informação da comunidade e de instalação obrigatória em todos os órgãos do Poder Executivo Federal. Através do SIC, os cidadãos podem buscar nos órgãos públicos de interesse a disponibilização das informações públicas, excetuando as consideradas de ameaça à segurança do Estado e as de caráter pessoal. Importante destacar que o SIC recebe as demandas do cidadão e repassa aos setores capazes de disponibilizar a informação solicitada, sendo, dessa forma, fundamental nesse processo de transparência o agente público, responsável por disseminar a informação pública perante a sociedade.

¹ 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.

² O acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

³ Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

A partir do contexto exposto, buscou-se responder a seguinte questão: qual a percepção dos servidores públicos técnico-administrativos da UFV-CRP quanto à transparência sob os aspectos da legitimidade, legalidade, disponibilização e operacionalização da informação na Instituição, pós Lei de Acesso à Informação?

Sendo assim, com vistas à elucidação do problema proposto, o presente estudo teve como objetivo geral analisar a percepção dos servidores públicos técnico-administrativos da UFV-CRP quanto à transparência sob os aspectos da legitimidade, legalidade, disponibilização e operacionalização da informação na Instituição, após a implantação da Lei de Acesso à Informação.

Destacam-se como objetivos específicos da pesquisa:

- Identificar, através do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), os principais objetos de procura pelo cidadão e os setores com mais demanda em solicitações por informação na UFV-CRP, abrangendo o período 2012-2017;
- Identificar os aspectos ao nível do conteúdo em relação à legitimidade e legalidade da LAI na percepção dos servidores públicos técnico-administrativos da UFV-CRP;
- Avaliar a percepção dos servidores técnico-administrativos da UFV-CRP quanto aos aspectos da disponibilização da informação e da operacionalização da LAI;
- Identificar no âmbito da percepção do servidor público técnico-administrativo da UFV-CRP, os pontos positivos e negativos na transparência da Informação pública;
- Descrever o conhecimento dos servidores públicos técnico-administrativos da UFV-CRP quanto às principais regras impostas pela Lei de Acesso à Informação, identificadas neste trabalho, como legitimidade, justificativa, negativa de acesso e prazos;
- Fornecer sugestões que possam acrescentar ao processo de transparência das informações públicas na UFV-CRP.

Para cumprir o primeiro objetivo específico foi realizada uma pesquisa documental no banco de dados do *site* da Controladoria-Geral da União, órgão responsável por gerenciar o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) no âmbito do Executivo Federal e que dispõem de diversos relatórios quanto à execução da LAI. A

fim de buscar atingir os demais objetivos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os agentes públicos da Instituição em estudo. O universo da pesquisa, diante disso, foi composto pelos servidores técnico-administrativos da UFV-CRP, lotados nos setores que obtiveram maior demanda por informações no SIC, de acordo com o levantamento realizado na pesquisa documental. Diante disso, os servidores que participaram da pesquisa trabalham em setores com grande fluxo de informações públicas.

A investigação proposta nesse estudo teve como local de pesquisa a Universidade Federal de Viçosa, *campus* Rio Paranaíba, autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, voltada para o desenvolvimento de atividades em ensino, pesquisa e extensão. A UFV foi classificada como a oitava melhor universidade do país no ranking do Índice Geral de Cursos (IGC) publicado pelo Ministério da Educação (MEC) em julho de 2017⁴. Diante da representatividade da UFV dentre as universidades brasileiras, é importante saber como a Lei de Acesso à Informação, em vigor desde 2012, tem impactado na transparência dos atos e ações dentro da instituição.

Esta pesquisa justifica-se pela importância da transparência nas ações governamentais para o fortalecimento da democracia. A promoção da transparência nos órgãos públicos, de acordo com a CGU (2010), é fundamental para que a sociedade possa exercer de forma efetiva o controle social, além de evitar atos indevidos e arbitrários por parte dos governantes e dos administradores, promovendo, dessa forma, o combate à corrupção e a má gestão dos recursos públicos.

Além disso, analisar, na ótica dos servidores, a lei que conduz a transparência nos órgãos públicos, proporciona uma melhor adequação à teoria por parte daquele que a coloca em prática. Ressalta-se que é o servidor público o principal elo na transparência das ações públicas perante a sociedade, pois é ele o responsável pela produção, pela execução e pela divulgação das informações de interesse público, sendo assim, tem um papel fundamental para que a mudança na cultura do acesso de fato ocorra.

Ademais, é relevante por parte do servidor, entender e conhecer as regras impostas pela LAI. Com a *accountability* e a maior obrigação de prestação de contas

⁴ Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indice-geral-de-cursos-igc->

à sociedade, ocorre uma maior responsabilização pela execução do serviço público. Assim, conhecer os seus deveres e responsabilidades equaliza as ações e condutas do servidor à legalidade, evitando eventuais desvios e a respectiva sanção devida.

No entanto, decorridos mais de cinco anos após a vigência da LAI, são poucos os estudos que buscam analisar o processo de transparência nos órgãos públicos, sob a percepção dos seus servidores. Ressalta-se que as universidades federais do país são importantes produtoras de inovação e conhecimento, sendo de extrema relevância o entendimento do processo de transparência nessas instituições.

Dessa forma, espera-se que o trabalho contribua para a melhor aplicação da lei na busca pelo fortalecimento da transparência na instituição estudada, colaborando também para uma gestão de políticas públicas eficiente e, principalmente, para a inclusão do cidadão nas ações do Estado, proporcionando benefícios tanto para o servidor e a comunidade acadêmica, quanto para a população em geral. Ademais, espera-se que esta pesquisa seja de extrema importância para o servidor no bom desempenho do seu trabalho e para o atendimento das demandas da sociedade, que primam cada vez mais pela eficiência e a qualidade na prestação desses serviços, consequências da emergência da *accountability*.

A fim de buscar a realização do tema proposto, este trabalho foi dividido em seis partes, além desta introdução que apresenta as características iniciais da pesquisa. O embasamento teórico deste estudo é desenvolvido na segunda parte, em que são abordados: i) uma discussão sobre a *accountability*, apresentando suas principais definições e conceitos; ii) um estudo sobre a transparência pública; iii) um apanhado histórico do direito de acesso à informação, sua evolução, características e as principais pesquisas sobre o tema; iv) e colocando fim à discussão teórica, é dedicado um estudo a Lei 12.527/11, a Lei de Acesso à Informação, apresentando desde o início do processo legislativo até a sua execução através do SIC.

A terceira parte envolveu as considerações metodológicas, com a caracterização da pesquisa, o detalhamento dos sujeitos de pesquisa, as técnicas de coletas e análise de dados, bem como a descrição da instituição estudada. Na quarta parte foram apresentados os resultados da pesquisa, sendo a análise documental e a análise das entrevistas, respectivamente. Na quinta parte, é

apresentado o capítulo de propostas de intervenção que abrangem as sugestões de melhoria no processo de transparência na Instituição. Por fim, o último capítulo aborda as considerações finais da pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Accountability

O Brasil passou por algumas reformas administrativas no último século, o que proporcionou ao Estado três formas de administrar, a saber: patrimonial, burocrática e gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2000). O modelo patrimonialista tem como uma das principais características a não existência de diferença entre o público e o privado. Costin (2010, p. 31) esclarece que "o patrimônio do rei se confundia com o patrimônio público. O Estado não era apenas o rei, como no célebre dito atribuído a Luís XIV. O Estado era considerado propriedade do rei". Dessa forma, esse modelo é marcado por características de personalização nas relações, pelo clientelismo e paternalismo. Já o modelo burocrático iniciou-se no Brasil na década 1930 no governo de Getúlio Vargas e visava romper com as práticas patrimonialistas, como a corrupção e o nepotismo. Buscava maior eficiência do Estado, como se analisa na teoria de Max Weber e o tipo ideal de modelo racional-legal, com normas e regras bem definidas, pautadas na impessoalidade e no controle das ações públicas. Para Weber (1982), a forma burocrática separa as atividades produtivas da esfera privada e na esfera pública os recursos e equipamentos são também separados da autoridade e da apropriação privada. Dessa forma, buscava a impessoalidade nas relações públicas, além do formalismo, da hierarquização e de um rígido controle dos meios.

Segundo Bresser-Pereira, com a complexidade presente nas organizações, era necessário um modelo de gestão pública que se orientasse para preceitos da eficiência e da qualidade, promovendo um fortalecimento de uma cultura gerencial, com características da esfera privada e, além disso, que considerasse o usuário como cidadão-beneficiário. Dessa forma, Bresser-Pereira (2000, p. 18) argumenta:

A Reforma Gerencial do Estado de 1995 busca criar novas instituições legais e organizacionais que permitam que uma burocracia profissional e moderna tenha condições de gerir o Estado brasileiro. Esta reforma não subestima os elementos de patrimonialismo ou de clientelismo que ainda subsistem em nosso meio. Parte, entretanto, do pressuposto de que no final do século vinte, quando as técnicas de controle gerencial e democrático já foram amplamente desenvolvidas, a melhor forma de combater o

clientelismo é ser gerencial; é dar autonomia ao administrador público, valorizando-o por sua capacidade de tomar decisões, inclusive de caráter político, ao invés de submetê-lo a um controle burocrático vexatório.

A administração pública gerencial surgiu no Brasil na década de 1990, sendo o grande marco de sua introdução no aparato estatal brasileiro à criação do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Esse modelo de gestão buscava superar o burocrático, porém não significava negar todas as suas concepções, como a impessoalidade e o profissionalismo. De acordo com Bernardo, Sediya e Reis (2015), a difusão da administração gerencial fez ainda surgir diversos conceitos importantes na gestão pública, como transparência, eficiência e *accountability*. Em relação a esta última, cabe frisar seu grande fortalecimento e expansão, provocado por essa nova estrutura estatal.

2.1.1 Conceito e definição

O termo *accountability* é de difícil tradução para a língua portuguesa e ainda não existe um único termo que possa defini-lo. Nesse sentido, diante de várias abordagens teóricas, é possível verificar que o termo se relaciona à ideia de responsabilização e fiscalização dos agentes públicos, mas é oportuno reforçar que ainda não há um consenso em relação ao seu conceito. Diante disso, Schedler (1999) afirma que a *accountability* envolve várias outras expressões, como transparência e controle dos atos públicos, no entanto trata-se de um conceito novo, ainda pouco explorado e que possui um significado ainda vago e confuso.

A origem da expressão *accountability* surgiu no final do século XVIII na língua inglesa. Seu surgimento ocorreu alinhado ao capitalismo, que buscou romper com as práticas patrimonialistas e estabelecer um novo modelo de gestão na administração pública (PINHO; SACRAMENTO, 2009). No Brasil, foi através de Campos (1990) que a discussão sobre a *accountability* começou a acontecer. A principal ideia exposta pela referida autora estava exatamente na complexidade de se definir um conceito e a sua difícil tradução para o português.

Desisti da ideia de tradução e me concentrei no significado. Ao longo dos anos fui entendendo que faltava aos brasileiros não precisamente a palavra, ausente na linguagem comum como nos dicionários. Na verdade, o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário. (CAMPOS, 1990, p.31)

Quase vinte anos após os trabalhos de Anna Maria Campos, os autores Pinho e Sacramento (2009) elaboraram um estudo sobre o atual momento brasileiro e analisaram se a *accountability* já teria uma tradução e um conceito definido. Os referidos autores buscaram alcançar o significado do termo nos dicionários e nos estudos de Campos, além de investigar na literatura da área as eventuais mudanças ocorridas no nosso país, principalmente relacionado à organização da sociedade e a transparência dos atos do governo, e ao surgimento de valores sociais em virtude dos valores tradicionais. Diante disso, os autores concluíram que não existe um único termo que possa definir o conceito de *accountability*, e sim vários que possibilitam a melhor tradução para o português. A definição geral imposta pelos autores definiu a *accountability* como sendo uma palavra que envolve a responsabilidade em prestar contas à sociedade de acordo com a legislação e as possíveis sanções que podem ser impostas caso não se cumpra o que determina o preceito legal. Há, dessa forma, uma definição que retrata a relação entre as organizações públicas e a sociedade, coordenada pela legalidade.

Schedler (1999) divide a *accountability* em duas dimensões. A primeira, chamada de *answerability*, refere-se ao dever dos atores públicos de prestar informações e justificar aos seus 'clientes', internos e externos, por suas ações. É a obrigação que o agente público tem de informar e justificar seus atos perante a sociedade. Já a segunda, reflete a verificação da obediência às leis e a devida sanção para um eventual desvio e é denominada de *enforcement*. É a possibilidade de estabelecer sanções, além da perda do poder, para aqueles que violarem as obrigações impostas pelo Estado. O referido autor ainda identifica a existência de concepções necessárias a *accountability*, quais sejam: informação, justificação e punição, sendo as duas primeiras relacionadas à *answerability* e a última relacionada à capacidade de *enforcement*. A informação relaciona-se ao dever de se instituir uma gestão transparente. A justificação refere-se à obrigação dos agentes públicos de explicarem os seus atos. E a punição reflete a possibilidade de sanções a quem detém o poder.

Partindo dessa premissa, Bernardo, Sedyama e Reis (2015, p.4), diante de um amplo estudo teórico, verificaram que o conceito de *accountability* envolve três vieses: identificação, responsabilização e sanção. De acordo com os referidos autores, a identificação corresponde à ideia de reconhecer o gestor público como “agente de determinada ação, e está diretamente relacionada à transparência”. A responsabilização conduz a responsabilidade por seus atos e a sanção está relacionada à punição que o agente público pode receber caso haja uma conduta incorreta em suas ações, sendo que a *accountability* “impõe a responsabilização dos governantes com a possibilidade de sanções pelos governados”. O termo *accountability*, dessa forma, corresponde não somente a responsabilização dos atores públicos, mas também ao poder de fiscalizar e requerer justificativas desses agentes pelos seus atos, sendo que, assim, os atores públicos e as organizações podem ser responsabilizados pelo seu desempenho na prestação dos serviços públicos (CENEVIVA; FARAH, 2006).

A *accountability* também se relaciona com a existência de uma democracia concreta, que proporcione aos cidadãos um crescimento da cultura participante. Campos (1990, p.35) esclarece que “o exercício de *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientelas”. A referida autora ainda acrescenta que “o comportamento (responsável ou não-responsável) dos servidores públicos é consequência das atitudes e comportamento das próprias clientelas”. Rocha *et al.* (2012) afirmam que em governos democráticos uma atividade social fundamental é o desenvolvimento de mecanismos da *accountability*, sendo assim, envolve métodos permanentes de avaliar e responsabilizar os atores públicos, permitindo que a sociedade exerça efetivamente o controle sobre o poder que detêm os seus representantes e aos agentes públicos em geral.

Para Merino (2005, p. 17)⁵, “a melhor participação cidadã na democracia, em suma, não é a que se manifesta sempre e em todas as partes, mas a que se mantém alerta”. Essa participação se mostra na melhor forma quando consegue evitar desvios na conduta daqueles que têm a responsabilidade de execução dos atos estatais. Com isso, Merino (2005, p. 17)⁶ acrescenta que “é preciso que os

⁵ Tradução minha.

⁶ Tradução minha.

expectadores não percam de vista o espetáculo. Neles reside a chave da participação democrática”. Assim, a *accountability* está relacionada diretamente com o exercício da democracia, pois será maior o interesse pela *accountability* quando for mais desenvolvido o momento democrático.

A *accountability* ainda pode ser vista de forma bidimensional, sendo dividida em vertical e horizontal, conforme demonstra O’Donnell (1998). A *accountability* horizontal acontece com o controle e a fiscalização existente entre os poderes ou entre os órgãos, como o Tribunal de Contas, Conselhos Gestores, dentre outros. É uma relação entre iguais, ou seja, acontece com atores públicos com responsabilidades no mesmo nível. Assim, para O’Donnell (1998) a *accountability* horizontal se efetiva por meio da fiscalização mútua entre os Poderes (*checks and balances*). Já a *accountability* vertical estabelece uma relação entre desiguais, em que a sociedade controla os agentes públicos por meio do plebiscito, referendo, do voto e de manifestações da democracia representativa ou eleitoral.

Outra concepção de dimensão da *accountability* é proposta por Koppell (2005), que a divide em cinco categorias, interdependentes e complementares entre si, quais sejam: transparência, imputabilidade, controle, responsabilidade e responsividade. Para o autor, são os pilares da *accountability* as dimensões de transparência e imputabilidade, em que “a transparência é muito importante como um instrumento para avaliação do desempenho organizacional, um requisito fundamental para todas as outras dimensões de *accountability*” (KOPPELL, 2005, p.96)⁷. Já a dimensão de imputabilidade destaca-se quando a administração pública não fornece as informações que são de interesse da sociedade. Os agentes e os órgãos públicos devem “ser responsabilizados por suas ações, punidos por prevaricação, e recompensados pelo sucesso” (KOPPELL, 2005, p.96)⁸.

Dessa forma, a transparência se mostra fundamental no fortalecimento da *accountability*, envolvendo o efetivo exercício do controle e a concreta aplicação de sanções, não sendo possível a participação popular sem que os atos públicos tenham sido divulgados. Abrucio e Loureiro (2004, p. 10) argumentam que a transparência governamental é a “peça-chave para a *accountability* de maneira geral (...) sem a qual, neste caso, não há minimamente como auferir o desempenho do

⁷ Tradução minha.

⁸ Tradução minha.

Poder Público”. No mesmo sentido, Ceneviva e Farah (2012) também afirmam que a transparência e a visibilidade das ações do Estado são determinantes para a *accountability*, sendo fundamental a clareza nas informações prestadas para que a sociedade possa usufruir dos meios de controle e cobrar dos agentes públicos. Assim, para o desenvolvimento dos mecanismos de *accountability* é condição necessária à transparência dos atos e nos órgãos públicos (SCHEDLER, 1999).

Nesse sentido, depois do estudo de várias abordagens teóricas, pode-se observar que o termo *accountability* está relacionado ao controle e a fiscalização das ações governamentais, bem como à responsabilização pelos atos praticados por parte dos agentes públicos. Entende-se ainda que para a sociedade dispor dessas possibilidades é primordial que exista a transparência nas informações e na prestação do serviço público.

2.2 Transparência

Como verificado no tópico anterior, a transparência é um dos principais mecanismos de fortalecimento da *accountability* e, assim, a instituição deve assegurar possibilidades de acesso às informações que sejam de interesse do indivíduo. Dessa forma, a “transparência é a característica de governos, empresas, organizações e indivíduos em serem abertos em relação a informações sobre planos, regras, processos e ações” (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2009, p. 44)⁹.

Dentro da administração pública, a transparência pode proporcionar maior confiança entre os administradores e os administrados, além de ser capaz de contribuir para uma relação mais democrática entre o Estado e a sociedade. A transparência se efetiva com o acesso do cidadão às informações e aos atos governamentais, proporcionando à população o conhecimento de todos os instrumentos que dirigem a atividade administrativa e não apenas a fatos e números, resultantes da administração da coisa pública (PACHECO, 1998). Assim, a transparência pública provoca menores custos de transação, o que leva a maior

⁹ Tradução minha.

eficiência na administração pública e a um maior desenvolvimento humano (CGU, 2010).

Suk Kim *et al.* definem:

Transparência é central para a boa governança e pré-requisito essencial para a *accountability* entre estados e cidadão. Basicamente, governança transparente significa uma abertura do sistema de governança através de processos e procedimentos claros e fácil acesso à informação pública por parte dos cidadãos, estimulando a consciência ética no serviço público, através do compartilhamento de informações, o que em última instância assegura *accountability* para o desempenho dos indivíduos e organizações que são responsáveis por recursos públicos ou ocupam cargos públicos (2005, p. 649)¹⁰.

Um esquema de análise da transparência pública foi proposto pelos autores Platt Neto *et al.* (2007). O modelo utiliza os elementos da publicidade, compreensibilidade e utilidade para avaliar a qualidade da transparência da informação pública. Nesse sentido, para os autores, o elemento da publicidade está ligado à ampla divulgação das informações, permitindo o acesso em múltiplos meios e, além disso, com as informações fornecidas com tempestividade. A compreensibilidade das informações se traduz em apresentação visual, formatação das informações e ao uso da linguagem baseada na simplicidade. A relevância das informações, confiabilidade, veracidade e comparabilidade são fatores inerentes à utilidade.

Se os instrumentos que promovem a transparência forem utilizados de forma pertinente, Angélico e Teixeira (2012) afirmam que entre os benefícios ofertados estão: a defesa e a garantia dos direitos humanos; o reforço da participação popular; o enfrentamento de abusos de um governo sem compromisso com a democracia; e o combate à corrupção. Diante disso, caso as informações não fornecidas pelo governo sejam socializadas “mecanismos anticorrupção serão mais efetivos, abusos serão conhecidos mais amplamente, políticas de inclusão serão alvo de escrutínio por parte de organizações sociais” (ANGÉLICO; TEIXEIRA, 2012, p. 9). O acesso à informação, sendo assim, é fundamental para a cidadania e imprescindível para a boa governança estatal.

¹⁰

Tradução minha.

Para cidadãos e organizações cidadãs, vivemos uma era de oportunidades e imensos desafios. Enquanto um setor, a sociedade civil deve assegurar-se de que não pode ficar para trás. Informação é vital para cidadãos, comunidades e organizações da cidadania se eles querem ter participação plena no processo democrático. Informação não é só uma necessidade para as pessoas – ela é parte essencial da boa governança estatal e corporativa. Empresas fracas e governos ruins dependem do segredo para sobreviver. Os segredos permitem o aumento de ineficiência, desperdício e corrupção. (CALLAND, 2002, p. 15)¹¹.

A transparência pública não se associa somente ao fluxo de informação. É essencial que as informações prestadas sejam de qualidade, de forma clara e de fácil compreensão. Habermas (1984) afirma que a liberdade de informação necessita de um processo que traduza as informações prestadas pelo Estado para termos entendíveis ao ‘homem comum’. Assim, uma transparência pública ‘clara’ favorece o alcance da *accountability*, na medida em que possibilita o controle e o monitoramento por parte da sociedade, com cobranças por eventuais desvios.

Uma administração pública transparente proporciona maior eficiência nos seus atos, além de auxiliar na educação política da sociedade. Partindo dessa premissa, Calland (2002, p. 15)¹² afirma que “informação é poder. [...]. Muito frequentemente, quanto mais você sabe, mais você estará apto a influenciar eventos e pessoas”. A transparência coloca aqueles sobre os quais o poder se exerce sob o mesmo nível de importância daqueles que o exercem. A sociedade passa a ter uma posição ativa nas relações de exercício do poder, intervindo nessas relações com reivindicações e cobranças. Dessa forma, a transparência permite que essa relação aconteça de forma igual entre os envolvidos que originalmente eram desiguais. “Portanto, dar transparência a uma relação de poder significa promover o seu reequilíbrio” (GOMES FILHO, 2005, p.6). Desse modo,

quando quem tem poder dá transparência ao seu exercício, ela tem o condão de permitir que o poder se transforme. Porque o poder, ao tornar-se transparente, submete-se à crítica, ao escrutínio público e, por conseguinte, ao controle social, da parte daqueles sobre os quais o poder se exerce. Portanto, dar transparência ao poder implica compartilhá-lo, o que tem impacto positivo sobre a natureza. Muito provavelmente, por conta disso, o poder transparente será arbitrário, autoritário. Porque compartilhar poder significa socializá-lo, democratizá-lo e leva invariavelmente ao seu aperfeiçoamento, ao seu amadurecimento. A transparência confere lucidez ao exercício do poder. Poder transparente tende a ser poder consciente.

¹¹ Tradução minha.

¹² Tradução minha.

Logo, dar transparência ao poder, implica melhorá-lo (GOMES FILHO, 2005, p. 5).

Gomes Filho (2005) afirma que uma política transparente na administração pública deve considerar duas perspectivas na sua implementação: a disposição de abertura e a de informar. A disposição de abertura é dever de quem detém o poder, com a retirada de obstáculos ao acesso à informação. Já a disposição de informar se relaciona com a disponibilização de informação suficiente para aqueles sobre quem o poder se exerce. Senge (1994, p. 102) esclarece que um ambiente transparente reduz as politicagens, exigindo uma abertura tanto na forma aberta e honesta de falar sobre questões importantes, quanto na capacidade de desafiar as próprias ideias, assim, “a primeira deve ser chamada de abertura participativa; a segunda, de abertura reflexiva. Sem abertura, geralmente é impossível pôr fim aos jogos arraigados na maioria das organizações”.

Gomes Filho (2005) ressalta que o Estado era um ente que funcionava voltado para dentro de si mesmo. As organizações em geral, principalmente as públicas, não tinham tradição em fornecer informações transparentes, pois não havia tal cultura. Nesse entendimento, Gomes Filho (2005, p. 7) complementa que a transparência “não deve ser incumbência de alguns gestores do órgão público, mas sim uma política organizacional, tendo em vista o relacionamento, seja com o ambiente externo, seja internamente, dentro da estrutura hierárquica do órgão público”.

Outra importante classificação a ser estudada diz respeito às direções da transparência, que compreende 'o para quem são divulgadas as informações' e que, segundo Heald (2006), podem ser divididas em transparência vertical (para cima e para baixo) e transparência horizontal (para dentro e para fora). A transparência vertical relaciona-se com a disponibilização de informações dos subordinados para os superiores hierárquicos (para cima), proporcionando ao superior a observação do comportamento, da conduta e dos resultados dos subordinados. Além disso, a transparência vertical também proporciona o fornecimento de informações pelos administradores aos administrados (para baixo), em que os administrados observam o comportamento, a conduta e os resultados dos administradores. Diante disso, a transparência para cima corresponde à vinculação entre Estado e burocracia, como por exemplo, a prestação de contas, e pode encontrar-se presente em todos os tipos

de governo. Já a transparência para baixo fornece mecanismos para o fortalecimento da democracia e da *accountability*, sendo perfil das sociedades democráticas, não sendo possível a sua presença em regimes totalitários.

Zuccolotto (2014, p. 68), destaca que na transparência vertical

a transparência para cima parece adaptar-se mais às análises de fluxo informacional entre burocracias e governo, uma vez que para analisar a efetividade de suas políticas os governantes eleitos precisam monitorar os burocratas [...] na transparência para baixo o direito dos governados em relação aos seus governantes figura, na teoria e na prática democrática, frequentemente, sob a tutela da *accountability*.

Heald (2006) define a transparência horizontal como sendo a possibilidade de um gestor conseguir observar o que acontece além da organização (para fora), e a possibilidade dos que estão de fora perceberem o que acontece no interior da mesma (para dentro). Diante disso, a transparência para fora se associa, por exemplo, na observação do comportamento dos competidores, e a transparência para dentro, ao monitoramento através do controle social.

A transparência para fora é primordial em estruturas federativas, uma vez que uma unidade subnacional necessita ver além de si mesma, ou seja, precisa acompanhar o movimento dos pares para dimensionar suas estratégias políticas, econômicas e orçamentárias. [...] A transparência para dentro é relevante para legislações sobre liberdade de informação e esse direcionamento de transparência é que possibilita os mecanismos de controle social através de legislações que determinam padrões de comportamento (ZUCCOLOTTO, 2014, p. 69).

Diante disso, a transparência para fora se associa, por exemplo, na observação do comportamento dos competidores, e a transparência para dentro, ao monitoramento através do controle social.

2.2.1 Transparência ativa e passiva

Quando se trata da disponibilização de informações, a transparência pode ser estabelecida em duas dimensões que criam possibilidade de acesso ao direito à informação, quais sejam: a transparência ativa e a transparência passiva. A transparência ativa acontece quando o Estado dispõe as informações públicas por

iniciativa própria, sem que haja solicitação por parte da sociedade, proporcionando, assim, uma atitude proativa ao cidadão, que poderá consultar as informações divulgadas sempre que necessário.

Dessa forma, uma lei de acesso à informação deve exigir um rol mínimo de informações que devem ser divulgadas pelos órgãos públicos, independentemente de qualquer solicitação. Cria-se uma obrigação de disponibilizar dados de interesse da sociedade, não bastando apenas atender aos pedidos do cidadão (CGU, 2013). Quanto à disponibilização das informações, Raupp (2016, p. 38-39) ressalta que:

a divulgação obrigatória em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet) deve ser objetiva, clara e em linguagem de fácil acesso. Os sítios ainda devem atender aos requisitos de garantia de autenticidade e integridade das informações disponíveis, mantê-las atualizadas, indicar o local e fornecer instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio, além de adotar medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo.

Além disso, a CGU (2013) esclarece que a transparência ativa proporciona benefícios tanto para a sociedade quanto para a Administração, que economiza em tempo e em recursos, uma vez que, ao divulgar as informações ativamente reduz-se a demanda por informações. Por sua vez, a população se beneficia com o acesso prévio às informações, não necessitando recorrer aos órgãos públicos, nem precisando esperar pela resposta. Diante disso, a CGU (2013) determina que as informações de interesse coletivo devem ser disponibilizadas através da transparência ativa, mantendo os órgãos públicos um esforço de disponibilizar o máximo de dados possíveis na internet.

Já a transparência passiva se refere às informações repassadas mediante um pedido específico de um cidadão, ou seja, o atendimento a pedidos de informações de qualquer pessoa e sem a necessidade do requerente justificar a solicitação e, assim, o Estado tem uma atitude passiva ao esperar que o cidadão solicite a informação desejada, e só após isso, divulgue os dados ao requerente. Raupp (2016, p. 39) afirma que,

os órgãos públicos têm a responsabilidade de atender às demandas de transparência passiva dos cidadãos e, nesse sentido, estas atividades devem, em alguma medida, ser incorporadas às rotinas administrativas dos servidores. [...] Os governos devem, portanto, mudar suas atitudes, muitas

vezes relutantes em fornecer informações aos requerentes, mesmo não existindo base legal para que isso ocorra.

Ressalva-se, dessa forma, que a transparência passiva também é essencial na disponibilização de informações e no atendimento das demandas propostas pelos cidadãos (CGU, 2013). Ambos os processos, transparência ativa e passiva, são complementares entre si e são essenciais ao fortalecimento da transparência pública. Assim, os órgãos públicos devem fornecer o máximo possível de informações ativamente, mas também disponibilizar informações visando ao atendimento das solicitações e demandas da sociedade de forma rápida e precisa.

2.2.2 Transparência pública e o princípio da publicidade

A Constituição Federal de 1988 consagra a publicidade como um de seus princípios da administração pública, sendo expresso em seu artigo 37:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (BRASIL, 1988).

Diante disso, torna-se fundamental esclarecer que a transparência pública não se confunde com o mencionado princípio constitucional da publicidade, resultante do Estado Democrático de Direito. Ambos os institutos são distintos, ainda que a publicidade proporcione certa transparência à gestão pública. Para uma efetiva participação democrática é necessária uma ampla transparência pública, porém não basta somente a disponibilização da informação, sendo que, dessa forma, a mera publicidade não assegura o efetivo acesso à informação. A informação é considerada um bem público e deve ser fornecida ao cidadão de forma clara e com linguagem acessível, sendo que a “meta é garantir a leitura fácil de informações e dados. Nesse sentido, termos técnicos devem ser traduzidos para o vocabulário do dia-a-dia” (CGU, 2011, p.23).

Gomes Filho (2005) relata as principais diferenças entre a publicidade e a transparência, sendo que aquela se concretiza apenas com a publicação dos atos públicos na imprensa oficial e, por sua vez, a transparência é mais exigente, não se

satisfazendo com a simples realização de formalidades. A transparência remove barreiras para que o conhecimento chegue a sociedade, expondo aquilo que não era perceptível e que de outra forma não seria do conhecimento externo, sendo assim, a transparência garante visibilidade.

Nesse mesmo entendimento, Platt Neto *et al.* (2007, p.77) afirmam que o conceito de transparência é mais abrangente do que a publicidade, pois “uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível”. Assim, a simples divulgação de informações públicas sem tornar o conteúdo compreensível para o cidadão não é transparência, da mesma forma quando a informação é compreensível, mas não tem a necessária divulgação (TCE/SC, 2002).

Dessa forma, a transparência pública surge como um instrumento para que o cidadão possa conhecer os atos públicos e, assim, realizar um efetivo controle e monitoramento social, fortalecendo a *accountability* através da redução do distanciamento existente entre os cidadãos e os atores públicos, gerando um aperfeiçoamento na gestão e no desempenho governamental. Diante disso, como mecanismo de ampliação da transparência pública, o Estado dispõe de atos normativos legais que visam assegurar o direito de acesso à informação à sociedade, como será visto no tópico a seguir.

2.3 Direito de Acesso à Informação

O acesso à informação pública vem sendo, gradativamente, reconhecido em vários países ao redor do mundo como sendo um direito. Isso acontece devido ao acesso à informação gerar uma sociedade bem informada que cria mecanismos de conhecimento e de acesso a outros direitos básicos, como saúde e educação. Além disso, o acesso a dados públicos proporciona um fortalecimento da democracia, com a participação efetiva dos cidadãos nas decisões governamentais. Dessa forma, importantes instituições da comunidade internacional já reconheceram o acesso à informação como um direito fundamental, como a Organização das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos, a Corte Interamericana de Direitos

Humanos, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e a União Europeia (CGU, 2011; AIE, 2013).

O Brasil já assinou diversos tratados e convenções que asseguram o direito de acesso à informação, como a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, que determina: “O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito” (OEA, 2000). Ainda há o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, que estabelece: “Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza [...]” (CGU, 2011, p. 9). Além disso, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção estabelecem:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (ONU, 1948, p. 4).

Cada Estado Parte [...] adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública inclusive no relativo à sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder (ONODC, 2007, p. 13).

Além dos tratados e convenções assinadas, o Brasil também estabelece em sua Constituição Federal o direito à informação, elencado em seu artigo 5º que trata dos direitos fundamentais: “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 [...]” (BRASIL, 1988). Assim, o direito à informação se mostra imprescindível na formação de uma sociedade mais participativa e democrática. Diante do exposto, o direito de acesso à informação pode ser considerado como um direito de terceira geração dos direitos fundamentais, sendo que “carrega em si uma flexibilidade que o situa não apenas como um direito civil, mas também como um direito político e um direito social, compondo uma dimensão historicamente nova da cidadania” (JARDIM, 1999, p. 4). Dessa forma, o acesso à informação constitui um direito que dispõe de mecanismos políticos, culturais e intelectuais que asseguram a sua aplicabilidade e, sendo assim, para o efetivo exercício desse direito, o “acesso jurídico à informação não se consolida sem o acesso intelectual à informação” (JARDIM, 1999, p.4).

Quanto à classificação segundo a tipologia de Theodore Marshall (1967) (direito de primeira, segunda e terceira geração) acrescida por Bobbio (1992) (quarta geração), o direito à informação traz divergência quanto à teoria apresentada por Jardim (1999). Alguns autores, como Novelino (2008), Bonavides (2006) e Lenza (2013), consagram o direito à informação como um direito da quarta geração. Para Bonavides (2006, p. 571),

são direitos de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta para o futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência.

Assim, percebe-se que não há uma congruência entre a geração que se encaixa o direito à informação, sendo ainda bastante divergente entre os doutrinadores do ramo jurídico.

2.3.1 Contexto Histórico

Atualmente, o direito de acesso à informação se encontra amplamente difundido em diversos países e é garantido como um direito fundamental desde a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1948, no qual previa o direito à liberdade de expressão e a informação (MENDEL, 2009).

Entretanto, o reconhecimento desse direito foi corroborado anos antes. Ainda no século XVIII, o primeiro Estado a promover o acesso à informação como um ato jurídico foi a Suécia, em 1766, no período que ficou conhecido como a “Era da Liberdade” (1718-1772) (ANGELICO, 2012). Esse marco legal, chamado de Lei de Liberdade de Imprensa, previa que qualquer cidadão poderia ter acesso a documentos oficiais do governo, exceto os classificados como secretos (MENDEL, 2009). Outro ato normativo importante foi a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, proveniente da Revolução Francesa e inspirada na lei sueca, que menciona em seu artigo 15º que a população tem o direito de pedir a todo agente público contas de sua administração (ZIELINSKI, 2015). Embora essa declaração

não assegurasse o efetivo direito de acesso à informação, ela buscava promover certa transparência nas contas públicas.

No continente Europeu, após a norma sueca, a Finlândia foi a próxima nação a publicar uma lei sobre acesso às informações públicas, no ano de 1951. Além disso, países como a Dinamarca, Noruega, França e Países Baixos, legalizaram o acesso à informação ainda na década de 1970. Na Oceania, a década de 1980 foi marcada pelas primeiras leis de acesso, ocorrendo na Austrália e na Nova Zelândia. No continente asiático, há a Coreia do Sul como o primeiro Estado a regulamentar o direito à informação, no ano de 1996 (MENDEL, 2009; ANGELICO, 2012).

Os Estados Unidos formularam sua lei em 1966, conhecida como FOIA - *Freedom of Information Act* ou Lei de Liberdade de Informação. Essa lei é quase sempre alterada, buscando a sua adequação à passagem do tempo, mas “apesar dos altos e baixos, é justo dizer que se desenvolveu uma cultura significativa de abertura no governo” (MENDEL, 2009, p. 138). Após a implementação nos EUA, foi a vez do Canadá, em 1983, estabelecer uma lei que assegura o direito à informação no continente norte-americano.

A pioneira nas Américas do Sul e Central a garantir o acesso à informação foi a Colômbia, que em 1888 criou o Código de Organização Política e Municipal (*Código de Organización Política y Municipal*) que permitia o acesso a documentos públicos. As leis, regulamentadas nessas regiões, geralmente foram implantadas sobre uma forte reforma política após o fracasso de regimes autoritários e a retomada dos direitos democráticos (GAMA, 2015). Atualmente, apenas alguns países como Cuba, Suriname e Costa Rica, não possuem a regulação de leis de acesso à informação nas Américas do Sul e Central (RTI, 2017).

No continente africano, a África do Sul foi o primeiro país a publicar uma lei no âmbito do acesso à informação, no ano 2000. Para Sendugwa (2011, p.3)¹³, “apesar dos desafios de uma implementação efetiva [...] parece ser o mais crível esforço no continente para empoderar cidadãos através do acesso à informação”. Outros países no continente também publicaram suas leis, como Uganda em 2005 e a Etiópia em 2008, todavia, os atos normativos nesses países ainda não foram

¹³ Tradução minha.

efetivamente colocados em prática, isso “porque as instituições públicas não estavam prontas para a implementação” (SENDUGWA, 2011, p.3)¹⁴.

Para uma vasta gama de pesquisadores, as legislações da Índia e do México são consideradas referências no quesito “acesso à informação” e servem de parâmetro para países que ainda buscam adotar uma legislação específica (ANGÉLICO, 2012; CGU, 2011; MENDEL, 2009). No México, a Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental (*Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*) foi aprovada em 2002, após uma forte pressão da sociedade civil que buscava o combate à corrupção e o fortalecimento da democracia. Ressalta-se que a Constituição Mexicana de 1917 já admitia que o acesso a informação pública deveria ser assegurado pelo Estado (MENDEL, 2009). Já na Índia, a lei foi implantada em 2005 e, assim como no país mexicano, o evento aconteceu após uma imensa campanha coordenada pela sociedade civil. Para Mendel (2009, p. 57), a norma indiana dispõe de um regime de publicação eficiente, de um importante órgão de supervisão e ainda determina “vigorosas medidas de promoção e um regime de exceções bem mais estrito”.

Diante do exposto, torna-se importante destacar que na década de 1990, de acordo a organização RTI *Rating*, eram apenas 13 países que haviam adotado uma lei de acesso à informação nacional e em sua grande maioria nações desenvolvidas, sendo eles: Suécia, em 1766; Colômbia, em 1888; Finlândia, em 1951; Estados Unidos, em 1966; Dinamarca, em 1970; Noruega, em 1970; Países Baixos, em 1978; França, em 1978; Nova Zelândia, em 1982; Austrália, em 1982; Canadá, em 1983; Grécia, em 1986; e Áustria, em 1987. Na atualidade, ainda segundo a RTI Rating, 110 países possuem leis que garantem o direito de acesso à informação, além disso, há a projeção de que até 2025 mais de oitenta por cento dos países já terão assegurados esse direito a sociedade (RELLY, 2012).

Essa evolução ocorrida nas últimas décadas é causada por diversas correntes que promoveram o combate à corrupção e buscavam um melhor gasto do dinheiro público. Para Mendel (2009), no começo da década de 1990 o direito de acesso à informação era visto como uma medida de governança administrativa e

¹⁴ Tradução minha.

atualmente esse direito é reconhecido como um direito humano fundamental. Lopes (2007, p.33) explana os motivos do fortalecimento do acesso à informação:

[...] houve o colapso de diversos governos autoritários, tanto de esquerda quanto de direita, e a criação de diversas democracias em Estados até então caracterizados por ditaduras. As profundas alterações políticas da transição de ditadura para democracia tornaram necessárias diversas inovações nas legislações desses países, o que incluiu a promulgação de novas constituições, nas quais os temas “liberdade de expressão” e “acesso à informação” tornaram-se, quase que invariavelmente, obrigatórios.

Lima *et al.* (2012, p. 6), com o mesmo entendimento, destacam que “o imperativo crescente de se aprovar legislação sobre direito à informação seria um indício de fortalecimento da ideia de democracia, imposto como política da ONU via exigências para novos financiamentos”. Além disso, o surgimento das tecnologias de informação foi fundamental no processo de evolução do acesso à informação. Esse instrumento auxilia os cidadãos e os órgãos de controle do Estado a monitorar os atos governamentais, sendo assim, Mendel (2009, p. 4) argumenta que

[...] não há dúvida de que incluem-se aí imensos avanços na tecnologia da informação que mudaram por completo a relação das sociedades com a informação e o seu uso e que, em sentido amplo, aumentaram a importância do direito à informação para o povo. Entre outras coisas, a tecnologia da informação melhorou, em termos gerais, a capacidade do cidadão comum de controlar a corrupção, de cobrar dos líderes e de contribuir para os processos decisórios. Isso, por sua vez, ou, para ser mais preciso, em paralelo, levou ao aumento das demandas pelo respeito ao direito a informação.

Dessa forma, torna-se necessário analisar o crescimento na implantação desse marco regulatório nos últimos anos. Na década de 1990 foram dezenove novas leis sancionadas e que vieram de países da Europa, como Itália, em 1990 e Portugal, em 1993, e da Ásia, como a Coreia do Sul, em 1996 e a Tailândia, em 1997. No final desse período, grande parte do continente europeu já dispunha de suas leis regulamentadas. Na década seguinte, nos anos 2000, a propagação das leis de acesso se intensificou ainda mais, e elas aconteceram, principalmente, na América Latina, Ásia e África, com a publicação de cinquenta e três novas leis, sendo quatorze apenas na região latino-americana. Ressalta-se ainda que, nesse último período, foi publicada a primeira lei existente no território árabe, especificamente na Jordânia, no ano de 2007. Já na presente década, até o ano em

curso (2017), já foram publicadas mais vinte e seis novas leis de acesso à informação, inclusive a brasileira no ano de 2011 (RTI, 2017).

Tabela 1: Distribuição por continente dos países que possuem leis de acesso à informação

Região	Número de países
Europa	43
América	23
Ásia	23
África	18
Oceania	03
Total	110

Fonte: Elaboradora pela autora baseado em RTI (2017).

Dessa forma, o direito à informação vem ganhando espaço, quantitativamente, nos ordenamentos jurídicos nacionais, tornando uma tendência mundial bastante expressiva.

2.3.2 Pesquisas internacionais sobre o direito de acesso à informação

Diversas instituições internacionais avaliam a efetividade do direito de acesso à informação pelo mundo, como a *Access Info Europe* (AIE) e o *Centre for Law and Democracy* (CLD); a Open Knowledge (OKFN); e a ONG *Transparency International*.

A AIE é uma organização de direitos humanos, estabelecida em Madrid, dedicada a promover e proteger o direito de acesso à informação na Europa e no mundo, com o objetivo de defender as liberdades civis e os direitos humanos, facilitando a participação popular na tomada de decisões e a fiscalização dos governos (AIE, 2017). Já o CLD, sediada no Canadá, é uma organização que busca promover, proteger e desenvolver os direitos humanos que auxiliam no fortalecimento da democracia (CLD, 2017). Essas organizações desenvolveram juntas o programa *Right to Information Rating* (RTI Rating), ranking que utiliza uma metodologia de análise e comparação entre as leis de acesso à informação e que contém todos os 110 países que possuem essa norma. Esses países são classificados de acordo com 61 indicadores, que são distribuídos por sete categorias, a saber: direito de acesso, escopo, procedimentos de requerimento de informação, exceções e negativas, recursos, sanções e mecanismos de incentivo e promoção. Os indicadores foram desenvolvidos após uma ampla análise de normas

internacionais sobre o direito à informação, além da comparação de diversas leis sobre o tema (RTI, 2017).

Atualmente, de acordo com o RTI *Rating*, o país com a melhor classificação é o México, com 136 pontos em um total de 150 distribuídos e o país com a menor pontuação é a Áustria, com 32 pontos. O Brasil aparece na 22ª posição, com 108 pontos.

A Lei Brasileira do Direito à Informação tem muitas das características de um excelente quadro de acesso - incluindo um amplo escopo, um forte reconhecimento do direito à informação e os benefícios da transparência governamental e um regime de exceções fortemente estruturado. Infelizmente, a lei na sua forma atual é vaga em muitas áreas vitais, mais principalmente em torno do processo de recursos e da composição e operação do principal órgão de supervisão: a Comissão de Reavaliação de Informações. A lei afirma que isso será esclarecido por regulamento. Esperamos que estas regras sejam elaboradas prontamente e em conformidade com as normas internacionais (RTI, 2017)¹⁵.

Na avaliação, os países com as melhores posições dispõem de leis mais recentes, sendo considerado pela RTI *Rating* como um reflexo dos progressos realizados em normas internacionais sobre o direito à informação ao longo das duas últimas décadas (RTI, 2017). Outra importante avaliação quanto ao direito à informação é desenvolvida pela *Open Knowledge (OKFN)*, uma organização inglesa sem fins lucrativos que busca impulsionar o conhecimento livre, tornando a relação entre o Estado e a sociedade mais transparente e com uma participação popular mais efetiva e aberta (OKFN, 2017). A pesquisa elaborada pela OKFN é denominada de “*Global Open Data Index (GODI)*” e busca responder a seguinte pergunta: como os governos em todo o mundo publicam dados abertos? A partir desta questão, surgem outros pontos importantes, tais como: que governos publicam prontamente os dados abertos? Que governos ainda precisam melhorar a publicação de dados abertos? Qual é o conjunto de dados mais aberto? Qual é o conjunto de dados menos aberto? Que aspectos dos dados abertos são mais fáceis ou mais difíceis de implementar? Dessa forma, a pesquisa avalia a divulgação pelo Governo dos seguintes dados, dentre outros: despesa planejada do governo para o próximo ano; dados sobre as unidades administrativas do governo; principais estatísticas nacionais sobre indicadores demográficos e econômicos, tais como o

¹⁵

Tradução minha.

Produto Interno Bruto (PIB) ou estatísticas de desemprego e população; dados sobre os projetos de lei discutidos no Congresso Nacional; disponibilização online de todas as leis e normas do ordenamento jurídico nacional. O resultado da pesquisa 2016/2017 divulgada pela OKFN demonstra que o Brasil, atualmente, é o 7º país em transparência na divulgação de dados da administração pública, na frente de países como Estados Unidos e Japão (OKFN, 2017).

Outro estudo que não avalia diretamente o direito à informação, mas se torna bastante relevante pelos resultados apresentados, é a pesquisa da ONG *Transparency International*, que desenvolve anualmente uma avaliação sobre a percepção da corrupção no setor público em nações de todo mundo. O Índice de Percepção da Corrupção (IPC) avaliou 176 países no ano de 2016 e apresenta uma escala de 0 (altamente corrupto) a 100 (muito limpo). De acordo com a pesquisa do último ano, dos 13 países pioneiros na implementação de leis de acesso à informação, 10 estão classificados entre os 20 países melhores do ranking, a saber: Dinamarca (1ª colocada), Nova Zelândia (2ª), Finlândia (3ª), Suécia (4ª), Noruega (6ª), Países Baixos (8ª), Canadá (9ª), Austrália (13ª), Áustria (17ª) e Estados Unidos (18ª). Isso demonstra que a transparência gerada pelo acesso às informações pode provocar uma menor corrupção na gestão pública, permitindo à sociedade um efetivo controle e acompanhamento dos atos governamentais. O Brasil, que dispõe de uma lei de acesso há apenas seis anos, ocupa 79ª posição no ranking e recebeu destaque na pesquisa do ano de 2016 em virtude dos casos da Petrobras e da Odebrecht (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2016).

Diante dos estudos apresentados sobre o direito à informação e, por conseguinte, sobre as leis de acesso à informação no contexto mundial, cabe analisar a lei brasileira, promulgada no ano de 2011 e sob nº 12.527.

2.4 A Lei de Acesso à Informação Brasileira – Lei nº 12.527/11

Conforme já mencionado, para o efetivo exercício da cidadania é fundamental o acesso à informação que auxilie o indivíduo na compressão de seus direitos e deveres diante da sociedade. Dessa forma, um dos princípios da administração pública determinado pela Constituição de 1988 é a publicidade, que busca auxiliar

em uma maior transparência nos atos do Estado seguida por uma maior participação popular. Além disso, a Carta Magna de 1988 ainda estabeleceu diversos dispositivos que buscam assegurar o direito de acesso à informação, em que se pode observar:

Art.5º, XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Art. 37, § 3º, II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

Art. 216, § 2º - cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem (BRASIL, 1988).

Diante disso, o cidadão tem direito de receber informações dos órgãos públicos, estando o agente público no dever de prestá-la. O termo “no prazo da lei” citado no artigo 5º remete à necessidade de uma norma que possa regular esse dispositivo constitucional. O ato normativo, nesse caso, é a Lei de Acesso a Informação (LAI), que possui o objetivo de ampliar e normatizar a transparência do Estado. Essa lei, dentre outras funções, delimita e estabelece as formas de atuação dos agentes públicos no que condiz à transparência dos atos governamentais, garantindo ao cidadão o direito de acesso à informação. Dessa forma, os dispositivos constitucionais anteriormente destacados, asseguram ampla transparência e, ainda, abrangem a liberdade de informação como um direito humano (CGU, 2010).

A Lei de Acesso à Informação consolida o processo de transparência governamental, avançando no seu conceito e considerando o direito à informação uma forma de controlar as más condutas dentro dos órgãos públicos, além de prevenir a corrupção e auxiliar no melhoramento na qualidade dos serviços prestados a sociedade. Também colabora para a criação de uma nova cultura na administração pública brasileira, na qual o acesso é a regra e o sigilo é a exceção, sendo dever do Estado, atender às demandas dos cidadãos (CGU, 2013).

A LAI pertence à estrutura das políticas públicas de acesso à informação, que busca aumentar a comunicação entre os entes públicos e a sociedade, sendo que o

cidadão, como nunca antes, é considerado a parte principal no desenvolvimento e fortalecimento das democracias. Dessa forma, a LAI modifica a dinâmica da transparência proporcionando a todo cidadão o direito de solicitar as informações de seu interesse, sendo que essas informações devem ser concedidas, seguindo prazos e regras definidas, excetuando-se as informações classificadas pelo Estado como sigilosas e de caráter pessoal. Essa espécie de “marco regulatório” da transparência pública foi adotada, conforme esclarecido no capítulo anterior, em diversos países pelo mundo nos últimos anos, sendo o Brasil o 89º país a adotar uma lei que assegure o direito de acesso à informação ao sancionar a lei 12.527 no ano de 2011 (RTI, 2017).

2.4.1 Processo Legislativo

Antes do início do assunto sobre o processo legislativo da LAI, cabe esclarecer os principais fatos que influenciaram na aprovação e na implementação da Lei de Acesso à Informação no Estado brasileiro. Além da inclusão do direito de acesso à informação na Constituinte de 1988, pode-se destacar a publicação da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – que estabelece normas de finanças públicas, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e possui como um de seus pilares a transparência dos dados públicos, assegurando uma ampla divulgação dos planos, orçamentos, prestação de contas e relatório orçamentário e fiscal da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ainda, no ano de 2009, foi sancionada a Lei Complementar nº 131/09, chamada de Lei da Transparência. Esse ato normativo acrescenta dispositivos a LRF, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com a finalidade de “determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira” em todos os entes da federação (BRASIL, 2009). Ressalta-se que a Lei da Transparência apenas cria mecanismos de transparência orçamentária, não se confundindo com a Lei de Acesso à Informação. A LAI envolve todos os documentos e atos públicos e, sendo assim, muito mais ampla e abrangente, não se dirigindo a apenas dados relacionados ao orçamento (ARTIGO19, 2012).

Outro fator de grande influência na implantação da LAI no Estado brasileiro (principalmente quanto à celeridade no andamento da proposta no Congresso Nacional) foi a sentença, no ano de 2010, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que condenou o Brasil pelo desaparecimento de 62 pessoas entre os anos de 1972 e 1974. O fato ocorreu durante a Guerrilha do Araguaia e ficou conhecido como o 'Caso Gomes Lund e Outros'. O Tribunal em sua sentença impôs ao governo brasileiro que fossem estabelecidos todos os mecanismos necessários para “sistematizar e tornar públicos todos os documentos relacionados com as operações militares contra a Guerrilha do Araguaia” em razão da “falta de acesso a informações” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010, p. 104). Além disso, em sua sentença consta a exigência para que seja aprovada a sua Lei de Acesso à Informação:

[...] o Tribunal toma nota de que o Estado informou que se encontra em tramitação um projeto de lei que, entre outras reformas, propõe uma redução dos prazos previstos para a reserva de documentos e dispõe a proibição da mesma a respeito daqueles que tenham relação com violações de direitos humanos, e que os representantes manifestaram sua aprovação ao projeto mencionado. Com base no anterior, o Tribunal exorta ao Estado que, em prazo razoável, de acordo com o artigo 2 da Convenção Americana, adote as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza que sejam necessárias para fortalecer o marco normativo de acesso à informação, em conformidade com os parâmetros interamericanos de proteção dos direitos humanos (CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS, 2010, p. 106).

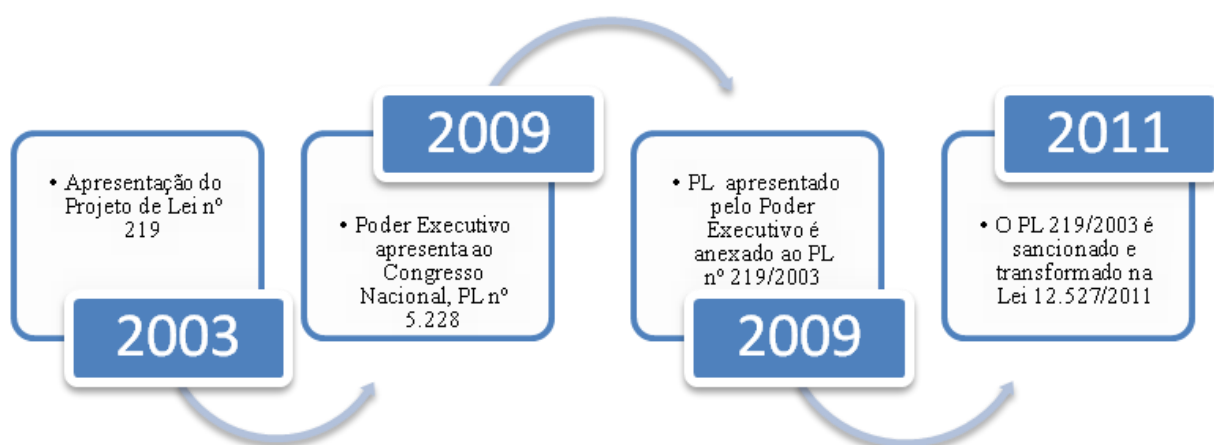
Diante do exposto, cabe elucidar o trâmite da Lei de Acesso à Informação no nosso Poder Legislativo e Executivo. O processo legislativo da LAI no Brasil começou oito anos antes de sua sanção e de sua publicação no ano de 2011. Em 2003, o Deputado Federal Reginaldo Lopes apresentou o Projeto de Lei (PL) nº 219, em que na sua ementa esclarece que o projeto “regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º, da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública” (LOPES, 2003, p. 1). O mencionado deputado esclarece a sua justificativa de abertura do projeto:

Um dos pontos de honra da moderna democracia é o compromisso de transparência da Administração Pública. Verifica-se, por isso, uma tendência crescente para que os estados modernos busquem o estabelecimento de leis que garantam ao cidadão o pleno conhecimento das ações do governo, da estrutura, missão e objetivos de seus órgãos, e

sobre qual é o resultado final da equação representativa da aplicação de recursos públicos em confronto com os benefícios reais advindos à comunidade (LOPES, 2003, p. 5).

Após longo período de tramitação na Câmara dos Deputados, em dezembro de 2004, o projeto de lei foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Após esse acontecimento, o PL ficou parado e apenas cinco anos depois ele voltou a tramitar (ANGÉLICO, 2012). Em 2009, o então presidente Luís Inácio Lula da Silva, encaminhou ao Congresso o Projeto de Lei nº 5.228, que foi apensado ao PL do deputado Reginaldo Lopes (BRASIL, 2014). Após passar pela Câmara dos Deputados, o projeto de lei foi aprovado no Senado Federal em 25 de outubro de 2011, sendo então sancionado e publicado no Diário Oficial da União, pela presidente Dilma, no dia 18 de novembro de 2011, visando garantir o direito constitucional de acesso à informação e devendo ser cumprido pelos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Figura 1: Histórico da Lei de Acesso à Informação no Congresso Nacional



Fonte: Elaborado pela autora baseado em BRASIL (2014).

A LAI passou a vigorar cento e oitenta dias após a sua publicação, sendo assim, somente começou a vigorar em 16 de maio de 2012. Esse intervalo de *vacatio legis* acontece devido à promulgação de uma lei que dispõe de diversos dispositivos que necessitavam de uma regulamentação específica, além de uma ampla adaptação por partes dos entes federados e seus órgãos. No âmbito do Poder Executivo Federal a LAI foi regulamentada pelo Decreto 7.724/12, que buscou definir

“os procedimentos que devem ser adotados pelos órgãos e entidades para garantir o efetivo acesso às informações públicas pela sociedade” (CGU, 2013a). O Decreto também determina quais serão as instâncias recursais nos casos de resposta insatisfatória ao cidadão, e que se deseje questionar a resposta recebida pela instituição. No caso do Executivo Federal, as instâncias nas quais o solicitante pode recorrer seguirão a seguinte ordem: i) recurso ao chefe hierárquico; ii) recurso ao dirigente máximo do órgão; iii) recurso a Controladoria-Geral da União; iv) recurso a Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Além disso, no caso de omissão de resposta por parte do órgão e transcorrido o prazo de resposta estabelecido pela LAI, o Decreto dispõe sobre a possibilidade da reclamação por parte do cidadão ser feita à autoridade de monitoramento da instituição que deverá providenciar a análise do pedido e a resposta ao requerente (CGU, 2013a).

Diante disso, a publicação da LAI desencadeou diversos desafios na sua execução nos órgãos públicos, assim como nos diversos países que buscaram regulamentar o acesso à informação. Angélico (2012, p. 96) destacou os principais desafios na execução da LAI brasileira baseado nas dificuldades encontradas na implementação em outros países, dividindo esses obstáculos em dois grupos, sendo que o primeiro dispõe de “obstáculos de fundo sociocultural” e o segundo de “fundo institucional”. Os obstáculos socioculturais seriam, resumidamente, os seguintes: fraca atuação da sociedade civil; falta de divulgação a respeito do direito à informação; falta de apoio à lei por parte de setores da sociedade, devido ao acesso privilegiado a informações; e ausência de uso prático das possibilidades da lei, com receio de retaliação governamental. Já os obstáculos institucionais estariam vinculados às seguintes questões: inexistência de órgãos exclusivamente dedicados ao direito à informação; quando existem, muitos desses órgãos têm baixa autonomia financeira ou administrativa; falta de liderança política, que estaria ligada a problemas administrativos, como falta de autonomia operacional e financeira; obstáculos aos requerentes, como a solicitação de muitos dados de identificação; desconhecimento, por parte de funcionários públicos; não resposta a pedidos de informação e ausência de referência legal de que essa atitude configura violação ao direito à informação; baixo nível de punição por descumprimento da Lei; e limitado alcance da Lei: deixa de fora Poderes ou níveis de governo.

Além disso, Matta (2011, p.29) também relacionou os principais problemas para a implementação da LAI no Brasil, quais sejam: a falta de organização, planejamento e sistematização das informações de cada área; a limitada capacidade de resposta em caso de aumento significativo da demanda por informações; a baixa interoperabilidade dos sistemas e bancos de dados das diferentes áreas e até mesmo dentro de um mesmo órgão; a baixa confiabilidade das bases de dados existentes, motivando temores de que os erros dos sistemas venham a ser utilizados de forma inadequada e danosa para o Estado ou para o governo; e a carência de recursos humanos destinados ao atendimento das solicitações de dados e informações.

Diante de tantos desafios é importante ressaltar a essencialidade de uma lei que busca por mais transparência nos órgãos públicos, no fortalecimento ao combate a corrupção e no melhoramento do desempenho nos atos governamentais com uma prestação de serviço de qualidade.

2.4.2 Dispositivos

A Lei de Acesso à Informação busca destacar, de forma bem ampla, o dever do Poder Público na prestação da informação. Essa amplitude pode ser observada já no primeiro artigo da LAI, em seu parágrafo único, mencionando que são subordinados a essa lei os órgãos da administração direta de todos os Poderes e o Ministério Público, além da administração indireta e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ainda, o artigo segundo determina que as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos também devem seguir os preceitos da LAI. Assim, cabe aos órgãos e entidades públicas assegurar: i) gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; ii) proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e iii) proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade e integridade e eventual restrição de acesso (art.6º, incisos de I a III).

Diante disso, é possível constatar que o legislador infraconstitucional ordinário estipulou uma estrutura bem definida para a LAI, estrutura essa que pode ser demonstrada no quadro a seguir:

Quadro 1: Estrutura legislativa da LAI

Tema	Artigo	Descrição
Garantias do direito de acesso	Arts. 3º; 5º; 6º e 7º	Fixa os direitos dos cidadãos em relação ao acesso à informação e lista as diretrizes que regem esse direito.
Conceituação dos principais termos presentes na lei	Art. 4º	Explica os conceitos de informação, documento, informação sigilosa, informação pessoal e tratamento da informação, dentre outros.
Regras sobre a divulgação de rotina ou proativa de informações	Arts. 8º e 9º	Esclarece os modos de divulgação das informações e trata dos serviços de informações ao cidadão.
Processamento de pedidos de informação e direito de recurso à negativa de liberação de informação.	Arts. 10º ao 20º	Fixam os procedimentos para pleitear o acesso às informações e trata, inclusive, dos recursos aplicáveis no caso de negativa de liberação de informação. Além disso, destaca a gratuidade do serviço de busca e fornecimento da informação.
Exceções ao direito de acesso	Art. 21º ao 30º	Define as regras para classificação de informações quanto ao grau e prazos de sigilo, com a justificativa do não-acesso. Além dos procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação das informações.
Tratamento de informações pessoais	Art. 31	Resguarda o respeito às liberdades e garantias individuais, tratando das normas sobre a proteção à intimidade.
Responsabilidade dos agentes públicos	Arts. 32º ao 34º	Prevê as responsabilidades e sanções para os agentes públicos que não atenderem de forma adequada às solicitações de acesso à informação. Além disso, destaca que a responsabilidade por danos causados pela divulgação de informações que violem direitos dos cidadãos é objetiva, porém não suprime o direito de regresso do Estado.

Fonte: Elaborado pela autora baseado em MARTINS (2014); ZIELINSKI (2015); CGU (2011).

Após a exposição dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação, cabe ao Estado controlar a aplicabilidade desse ato normativo. O decreto 7.724/12 regulamentou a LAI no âmbito do Executivo Federal e determinou que o órgão responsável por fiscalizar o cumprimento da LAI dentro desse Poder é a Controladoria-Geral da União (CGU). Para tanto, a CGU deve exercer um acompanhamento periódico a fim de identificar possíveis desvios e indicar as correções necessárias; esclarecer eventuais dúvidas de outros órgãos e entidades sobre a lei; elaborar e publicar relatórios e estatísticas sobre a implementação da

LAI no Executivo Federal; e promover campanhas que estimulem o direito de acesso à informação pela sociedade (BRASIL, 2017). Além disso, o decreto regulamentador estabeleceu o dever de cada órgão ou entidade de designar uma autoridade de monitoramento, que será responsável por controlar e acompanhar a implementação da LAI, além de fornecer relatórios constantes à CGU.

Através do controle e do acompanhamento da LAI é possível divulgar algumas informações quanto à aplicabilidade da lei. Desde a sua implantação, a Lei de Acesso à Informação fundamentou 99,59% dos pedidos feitos aos órgãos e entidades públicas sendo que, até agosto de 2017, o Governo Federal recebeu 530.670 solicitações de informação (E-SIC, 2017). Além disso, os pedidos de informações estão sendo respondidos em um prazo médio de 14 dias, prazo abaixo do limite imposto pela LAI, que é de 20 dias. Dos pedidos respondidos, 70,08% foram atendidos, 8,67% foram negados e 21,25% foram outras hipóteses de não-acesso (E-SIC, 2017).

De acordo com o 4º Relatório sobre a Implementação da Lei 12.527/2011 (CGU, 2015), os três órgãos com maior número de pedidos foram o Ministério da Fazenda, a Agência Nacional de Energia Elétrica e a Caixa Econômica Federal, com respectivamente, 10.651 pedidos, 7.222 pedidos e 5.097 pedidos. Até agosto de 2017, pessoas de outros 40 diferentes países também utilizaram o sistema com um total de 3.502 pedidos. Do perfil dos solicitantes, a maioria se enquadra como pessoa física correspondendo a 95% (do total de usuários que preencheram este campo). Dessas pessoas 7,88% possuíam mestrado/doutorado, 16,51% pós-graduação, 36,50% o ensino superior e 24,09% o ensino médio. A maioria é do sexo masculino, 54,80%. Das pessoas físicas, 15,34% são do setor privado; 10,24% estudantes e 9,53% servidores públicos federais. Das pessoas jurídicas, 38,04% correspondiam a empresas de pequeno e médio porte (E-SIC, 2017).

A CGU criou em 2013 o Programa Brasil Transparente, que tem como objetivo auxiliar os estados e municípios brasileiros na implantação da LAI, considerando que é fundamental promover a transparência e o acesso às informações públicas, sendo essencial no fortalecimento da democracia e no melhoramento da qualidade na administração pública (BRASIL, 2017a). O programa proporciona, dentre outros serviços, “cursos e treinamentos sobre transparência e acesso à informação, presenciais e virtuais, voltados a agentes públicos; e

elaboração e distribuição de material técnico e orientativo sobre a LAI” (BRASIL, 2017a). Além disso, o programa tem como objetivos principais: I - promover uma administração pública mais transparente e aberta à participação social; II - apoiar a adoção de medidas para a implementação da Lei de Acesso à Informação e outros diplomas legais sobre transparência; III - conscientizar e capacitar servidores públicos para que atuem como agentes de mudança na implementação de uma cultura de acesso à informação; IV - contribuir para o aprimoramento da gestão pública por meio da valorização da transparência, acesso à informação e participação cidadã; V - promover o uso de novas tecnologias e soluções criativas e inovadoras para abertura de governos e o incremento da transparência e da participação social; VI - disseminar a Lei de Acesso à Informação e estimular o seu uso pelos cidadãos; VII - incentivar a publicação de dados em formato aberto na internet; VIII - promover o intercâmbio de informações e experiências relevantes ao desenvolvimento e à promoção da transparência pública e acesso à informação (BRASIL, 2017a).

Dentro desse contexto, em 2015 foi lançada pela CGU a Escala Brasil Transparente, com a finalidade de medir a transparência pública nesses entes federados, avaliando o grau de cumprimento dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação. De acordo com essa escala, no ano de 2016, 69% dos municípios já contam com um canal eletrônico disponível. Além disso, na escala de notas dos estados, apenas dois conquistaram nota abaixo de 8 pontos, em um total de 10 pontos. (BRASIL, 2016).

2.4.3 Cultura do sigilo versus cultura do acesso

Antes de iniciar a discussão entre cultura do sigilo e do acesso, é necessário definir o conceito de “cultura”. De acordo com Geertz,

O conceito de cultura que eu defendo é essencialmente semiótico. Acreditando, como Max Weber, que o homem é um animal amarrado a teias de significado que ele mesmo teceu, assumo a cultura como sendo estas teias e sua análise, portanto, não como uma ciência experimental em busca de leis, mas como uma ciência interpretativa, à procura do significado (GEERTZ, 2008, p. 4).

A cultura não é um poder, algo ao qual podem ser atribuídos casualmente os acontecimentos sociais, os comportamentos, as instituições ou os processos; ela é um contexto, algo dentro do qual eles podem ser descritos de forma inteligível — isto é, descritos com densidade (GEERTZ, 2008, p. 10).

Segundo essa concepção interpretativa, Geertz afirma que:

o conceito de cultura ...não possui referentes múltiplos nem qualquer ambiguidade fora do comum, segundo me parece: ele denota um padrão de significados transmitido historicamente, incorporado em símbolos, um sistema de concepções herdadas expressas em formas simbólicas por meio das quais os homens comunicam, perpetuam e desenvolvem seu conhecimento e suas atividades em relação à vida. É fora de dúvida que termos tais como “significado”, “símbolo” e “concepção” exigem uma explicação. Mas é justamente aí que deve ocorrer o alargamento, o aprofundamento e a expansão (GEERTZ, 2008, p. 66).

Dentro do que se pode definir como a “cultura do Sigilo”, Alves (2012, p. 124) considera como “a forma de manutenção das estruturas sociais pautada no binômio informação-poder por meio de uma relação diretamente proporcional”. Dessa forma, “compartilhar informações representa renunciar a uma parcela de poder; logo, o sigilo era a estratégia para manter a influência” (Alves, 2012, p. 124). A Lei de Acesso à Informação busca romper com essa cultura do sigilo, que ainda era bastante presente em diversos órgãos da administração pública, sendo típica de uma administração burocrática que se fecha em seus próprios procedimentos. Assim, implica em substituir as regras de criação de documentos secretos por regras de ampla divulgação, demonstrando uma gestão pública democrática, voltada efetivamente para o cidadão.

A CGU (2011, p. 12) define que, na cultura de segredo, “a informação é retida e, muitas vezes, perdida”, sendo que a administração pública perde em eficiência, o cidadão não consegue exercer seu direito e o Estado não cumpre o seu dever, enquanto que em uma cultura de acesso, “os agentes públicos têm consciência de que a informação pública pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e compreensível e atender eficazmente às demandas da sociedade” (CGU, 2011, p. 13).

Um dos principais desafios na implementação de um sistema de acesso à informação é superar a cultura do segredo, sendo que a disponibilização de informação à sociedade necessita de uma cultura aberta e o servidor tem grande

contribuição para essa mudança, pois trabalha diariamente com a informação pública, desde a sua produção a seu arquivamento (CGU, 2011). Sendo assim, para fortalecer o controle social e ampliar a participação da sociedade será necessário mitigar eventuais resistências ao direito de acesso, “bem como conscientizar e capacitar os servidores públicos, que serão atores fundamentais para garantir a implementação da lei” (ALVES, 2012).

De acordo com a CGU (2011, p.12), a gestão pública voltada para a cultura do segredo tem como fundamento que a circulação de informações representa riscos, criando obstáculos para que as informações possam ser disponibilizadas, com percepções de que: “o cidadão só pode solicitar informações que lhe digam respeito direto; os dados podem ser utilizados indevidamente por grupos de interesse”, além disso, as solicitações do cidadão sobrecarregam os agentes públicos, comprometendo outras atividades e a sociedade não se encontra capacitada para exercer o direito de acesso à informação. Já em uma cultura de acesso as percepções são diferentes: “a demanda do cidadão é vista como legítima; o cidadão pode solicitar a informação pública sem necessidade de justificativa; são criados canais eficientes de comunicação entre governo e sociedade”; além da determinação de regras e procedimentos precisos para o acesso à informação, sendo os agentes públicos “capacitados para atuarem na implementação da política de acesso à informação” (CGU, 2011, p.13).

A LAI, em seu artigo 3º, demonstra que o sigilo não mais pode estar presente nos atos praticados pelos órgãos públicos. Esse artigo apresenta também os princípios básicos da administração pública e estabelece as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Dessa forma, é possível identificar os novos ritos culturais impostos pela LAI, que de acordo com Alves (2012) são: a transparência ativa; a ampla divulgação; a transparência passiva; e controle social. A Lei de Acesso à Informação, sendo assim, demonstra um marco na democracia brasileira. Até então, os atos normativos, que abordavam o tema, tinham como foco de modo bastante superficial

o sigilo, em nada acrescentando para estimular a cultura do acesso (ZIELINSKI, 2015).

2.4.3.1 Informações sigilosas na LAI

A Lei de Acesso à Informação, como foi possível verificar, tem como principal objetivo assegurar aos cidadãos o direito de acesso à informação. Porém, essa lei também admite que existam alguns tipos de informações que necessitam ser preservadas, colocando em risco a segurança do Estado ou da sociedade, caso sejam divulgadas. Diante desta situação, o Estado deve proteger as informações pessoais e as informações sigilosas, que dispõem de acesso restrito e são protegidas, quanto a sua integridade, contra vazamentos e acessos indevidos, em razão dos problemas que possam ser gerados. A LAI distingue as informações públicas sigilosas das informações pessoais, em que se considera informação sigilosa “aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado” e informação pessoal “aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável” (art. 4º, III e IV).

A informação pública considerada imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado, de acordo com o art. 24 da LAI, poderá ter seu acesso restrito em um prazo máximo, por intermédio das seguintes classificações: i) ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos; ii) secreta: 15 (quinze) anos; e iii) reservada: 5 (cinco) anos. Transcorrido os prazos de classificação, a informação automaticamente será de acesso público (art.24, § 4º). A classificação das restrições poderá ser alterada caso aconteça alguma mudança no seu significado. Assim, percebe-se que a lei ao discorrer sobre a classificação (assim como reclassificação e desclassificação) da informação, procura proteger a informação ao mesmo tempo em que restringe as hipóteses de sigilo. De fato, “quanto menos informações sigilosas existirem, maiores as chances de ver o direito de acesso à informação amplamente assegurado” (ZIELINSKI, 2015, p. 88).

O art. 23º da LAI também destaca como imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, dessa forma, suscetível a classificação, as informações do qual a divulgação ou acesso irrestrito possam:

- I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;
- VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
- VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Em uma gestão democrática é fundamental que as informações sejam públicas, contudo a criação de regras para o acesso à informação pode ter como obstáculo as informações de caráter pessoal, sendo essencial a preservação dos direitos individuais dos cidadãos. Dessa forma, o art. 31 da Lei de Acesso dispõe que “o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais”. A LAI estabelece uma restrição de no máximo 100 (cem) anos, a contar da sua data de produção, às informações pessoais a “agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem” (art.31, § 1º, I), que poderá autorizar expressamente a sua divulgação. Esse prazo também poderá ser mitigado quando, por exemplo, seja necessário “ao cumprimento de ordem judicial; à defesa de direitos humanos; ou à proteção do interesse público e geral preponderante” (art. 31, § 3º, III, IV, V). Dessa forma, o artigo 31 da Lei de Acesso à Informação busca estabelecer regras claras quanto ao uso das informações pessoais para uso de interesse público, desde que não desrespeite os direitos individuais.

Assim, Martins (2014) destaca que “o direito subjetivo dos cidadãos à transparência e às informações é uma necessidade do Estado de Direito e da defesa

da sociedade”, porém esse direito, em casos excepcionais, precisa ser observado em contraponto aos demais indivíduos, como no caso da intimidade e para atender a necessidades específicas, como a segurança e a defesa do Estado.

2.4.4 O Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)

O Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – e-SIC foi desenvolvido pela Controladoria-Geral da União no âmbito do Poder Executivo Federal, visando facilitar e desburocratizar o envio das solicitações e das respostas relacionadas à Lei de Acesso à Informação, proporcionando um sistema de fácil acesso ao cidadão nos pedidos de informação. O sistema assegura ao solicitante que os dispositivos da LAI sejam cumpridos e resguarda o Estado no atendimento de sua obrigação. Por meio da web, o sistema permite que “qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal” (CGU, 2013a), de qualquer lugar desde que tenha acesso à internet. Após realizar o pedido, o sistema permite ao solicitante o acompanhamento do prazo para atendimento através de número de protocolo gerado e recebe a resposta do pedido por e-mail. Ademais, no sistema é possível apresentar recursos, expor reclamações e consultar as respostas recebidas, além de proporcionar aos órgãos e a CGU, o controle e acompanhamento da implementação da Lei de Acesso à Informação, fornecendo estatísticas sobre o seu cumprimento. A CGU é o órgão responsável por “manter em pleno funcionamento o e-SIC, implementar melhorias e orientar os órgãos do Poder Executivo Federal e cidadãos sobre a utilização do Sistema” (CGU, 2013a).

Para que a informação chegue aos usuários, a tecnologia de informação é de fundamental colaboração e a internet tem sido um ambiente em que a propagação da informação é algo constante. Porém, é preciso ressaltar que a internet ainda não é predominante em todo território nacional e, dessa forma, é necessário que os órgãos públicos ofereçam unidade física do Serviço de Informação ao Cidadão - SIC, ou atendimento por telefone, sendo da competência dos agentes públicos dessa unidade realizar os pedidos de acesso, acompanhar o seu andamento e fornecer informações ao cidadão quanto ao andamento do seu pedido.

Dessa forma, o SIC cumpre o dispositivo da lei 12.527/11 que estabelece em seu artigo 9º a criação de um canal apropriado de comunicação, destinado a: a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações (art. 9º, I a III). Além disso, a LAI também dispõe sobre a necessidade de um canal virtual, no qual “os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet” (Art.10, § 2º).

Desde a implantação do SIC, foram realizadas mais de 500.000 solicitações de acesso à informação (E-SIC, 2017). Além disso, no ano de 2015, a CGU desenvolveu questionários para avaliar a implementação do SIC no âmbito do Poder Executivo Federal. De acordo com as informações coletadas, 90% das unidades físicas do SIC possuíam localizações de fácil acesso e 89% com acessibilidade para pessoas com deficiência. Outras informações foram levantadas com o questionário, a saber: 59% dos órgãos contam com servidores em dedicação exclusiva; 91% disponibilizam computadores para o acesso do cidadão; 97% possuem outros canais de comunicação, como e-mail e telefone, além do e-SIC; e 68% dos órgãos institucionalizam o SIC na estrutura organizacional da instituição (CGU, 2015).

Os pedidos de informações solicitados no SIC são repassados para os setores com competência de disponibilizar a informação ao cidadão, sendo assim, é de fundamental importância à participação de outros setores administrativos para efetivar o objetivo principal desse serviço que é fornecer informação pública produzida na instituição. Dessa forma, o papel dos servidores públicos no atendimento da LAI é essencial, pois eles são os depositários da informação pública, ou seja, é através deles que a informação chega ao cidadão. A CGU e a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), no ano de 2011, antes da publicação da LAI, realizaram uma pesquisa aplicada na esfera do Poder Executivo Federal com os agentes públicos, a qual foi publicada por Matta (2011, p. 8):

A maioria dos servidores reconhece o direito dos cidadãos de requerer e obter praticamente qualquer informação (considerada não sigilosa) do poder público e o dever do Estado de garantir o exercício deste direito e o atendimento das demandas por informação.

Matta (2011, p. 8) destaca que, apesar da ciência dos atores públicos, ainda existia bastante influência da cultura do sigilo, pois com a pesquisa foi possível constatar certa “desconfiança e receio entre os servidores públicos federais quanto ao uso que os solicitantes (em especial a imprensa) podem fazer das informações solicitadas”, o que promove a concentração excessiva de informação a cargo de “determinados indivíduos ou setores”. Dessa forma, seria necessária maior conscientização por parte do servidor de que, para o cumprimento da LAI, todos os agentes públicos da instituição são responsáveis pela divulgação e propagação das informações públicas e não apenas aqueles que estão lotados no SIC.

Como se pode verificar nas teorias apresentadas, o acesso à informação é um fator essencial no combate à corrupção e na busca de mais qualidade na prestação dos serviços públicos e o Brasil dispõe de um importante mecanismo que é a Lei de Acesso à Informação nº 12.527/11. Esse ato normativo foi bem avaliado pelas principais instituições internacionais que pesquisam sobre o acesso à informação em diversas nações pelo mundo. Porém, cabe agora avaliar se efetivamente a lei gera os impactos previstos, principalmente na ampliação da transparência dos atos governamentais, com a difusão de uma cultura de acesso nos entes e órgãos públicos.

3 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

3.1 Caracterização da Pesquisa

A presente pesquisa foi classificada, quanto aos seus objetivos, como uma pesquisa descritiva, com aportes explicativos. A pesquisa explicativa caracteriza-se por sua destacada preocupação em detectar os motivos que determinam ou que contribuem para o comportamento dos fenômenos estudados. De acordo com Gil (2008, p. 28), “este é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas”. Por sua vez, a pesquisa descritiva tem como principal objetivo o de descrever as características de determinada população ou fenômeno ou estabelecer relações entre variáveis. Neste grupo são incluídas “as pesquisas que têm por objetivo levantar as opiniões, atitudes e crenças de uma população” (GIL, 2008, p. 28).

Para a análise desse trabalho foi utilizada uma abordagem qualitativa, por procurar considerar a relação dinâmica existente entre o sujeito e o mundo. Creswell (2007) ressalta que em uma pesquisa qualitativa o objetivo final é entender o contexto no qual determinado fenômeno se insere baseado na relação que tal fenômeno estabelece com o sujeito e por ele é interpretado.

Quanto ao método, foi possível caracterizar a presente pesquisa como um Estudo de Caso, uma vez que foi delimitada a investigação em um estudo exclusivo da Universidade Federal de Viçosa – *Campus* Rio Paranaíba (UFV-CRP). O método do estudo de caso colabora para o entendimento dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos. Sendo assim, é caracterizado como um estudo empírico que investiga um fenômeno da atualidade dentro do seu contexto de realidade, quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos (YIN, 2005).

3.2 Etapas da Pesquisa

Com o objetivo do uso de diversas fontes de dados e com a finalidade de cobrir a proposta de investigação do objeto, a pesquisa foi dividida em duas etapas

específicas. Na primeira foi realizada uma pesquisa documental com uma investigação nos relatórios disponíveis no *site* da Controladoria-Geral da União sobre o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). Essa etapa consistiu em uma análise dos principais indicadores de procura pelo cidadão e os setores mais procurados em solicitações por informação no SIC da UFV-CRP.

Na segunda etapa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os servidores públicos técnico-administrativos da UFV-CRP, lotados nos setores que receberam maior demanda por informações no SIC, de acordo com o levantamento realizado na pesquisa documental.

3.3 Coleta de Dados

As técnicas de coleta de dados utilizadas foram: a pesquisa documental e a entrevista semiestruturada. A primeira etapa da coleta de dados consistiu, dessa forma, em uma pesquisa documental, realizando uma investigação quanto ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) da UFV-CRP, que buscou analisar os principais itens e os principais indicadores de solicitação, além de identificar os setores que mais receberam demandas por informações, abrangendo o período 2012-2017. Ressalta-se que a Lei de Acesso à Informação passou a vigorar em maio de 2012, sendo assim, a data inicial determinada para o estudo.

O Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) é o setor responsável por receber as demandas por informação da sociedade e de instalação obrigatória em todos os órgãos públicos, de acordo com o que determina a Lei de Acesso à Informação. A solicitação pode ser feita de forma presencial¹⁶ ou no meio digital¹⁷. Dessa forma, através do SIC, os cidadãos podem buscar nos órgãos públicos de interesse a disponibilização da informação pública desejada. Assim, se o cidadão deseja solicitar alguma informação pública de interesse, ele pode procurar o SIC para fazer a solicitação. Ademais, é importante destacar que o SIC recebe as demandas do cidadão e repassa aos setores capazes de disponibilizar a informação solicitada.

¹⁶ Na UFV-CRP o SIC está vinculado à Diretoria de Ensino.

¹⁷ Para a realização da solicitação no meio digital é necessário acessar o site: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>. Após o *login*, selecionar o órgão no qual se deseja a informação.

Segundo Carvalho *et al.* (2009, p. 51), “a pesquisa documental consiste na análise de documentos variados (...) que forneça informações relevantes sobre a organização, como estatuto, portarias, decretos, ofícios, relatórios, boletins, etc”. Dessa forma, essa etapa consistiu na análise de relatórios públicos disponíveis em banco de dados no *site* da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão responsável por gerenciar o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) no âmbito do Executivo Federal e que, sendo assim, dispõe de diversos relatórios quanto à execução do serviço nos órgãos públicos federais, inclusive de forma detalhada por entidade.

Na segunda etapa da coleta de dados, foi utilizada como instrumento a entrevista semiestruturada. Esse tipo de entrevista constitui na estipulação de questões norteadoras para um maior desenvolvimento da interlocução, já que o pesquisador segue um roteiro previamente determinado (LAKATOS E MARCONI, 2010). Além disso, para Triviños (1987, p. 152) ela “favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade”.

A aplicação das entrevistas foi orientada pelo roteiro disponível no apêndice A. Além disso, elas foram realizadas com a anuência dos entrevistados por meio da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice B), depois de realizados os esclarecimentos com relação aos objetivos da pesquisa, ao anonimato das informações e ao direito de desistir a qualquer momento de participar. Dessa forma, foi assegurado aos entrevistados o anonimato, uma vez que as entrevistas foram codificadas utilizando a sequência de E1 a E(n) e, além disso, também foram assegurados todos os padrões éticos previstos pelo Comitê de Ética em Pesquisas com Seres Humanos (CEP) da UFV.

Esse processo abrangeu um total de dezesseis entrevistas realizadas com os servidores públicos técnico-administrativos da UFV-CRP, lotados nos setores¹⁸ que receberam maior procura por informações no SIC da instituição estudada, no período 2012-2017, de acordo com o levantamento realizado na pesquisa documental, quais sejam: dois setores vinculados a Diretoria de Ensino, dois a

¹⁸ Em relação ao setor em que os respondentes trabalham, optou-se pelo não detalhamento dessa informação em favor do sigilo na pesquisa. Em razão das características da UFV *campus* Rio Paranaíba, em que determinados setores possuem poucos servidores, a divulgação dos setores e a disponibilização da quantidade de pessoas que participaram da pesquisa por setor, poderá provocar constrangimentos e prejudicar a garantia do sigilo e da privacidade dos participantes, tendo em vista que houve setores que todos os servidores foram entrevistados.

Diretoria Administrativa-Financeira e um setor vinculado a Diretoria Geral do *campus*. As entrevistas tiveram o objetivo de identificar, na percepção dos TAE's da UFV-CRP, a legitimidade e a legalidade da LAI; a disponibilização da informação e a operacionalização da lei; e os pontos positivos e negativos na transparência da informação pública. Ademais, as entrevistas também buscaram descrever o conhecimento desses agentes públicos quanto às principais regras impostas pela Lei de Acesso à Informação, identificadas neste trabalho, como legitimidade, justificção, negativa de acesso e prazos.

Para delimitação da quantidade de entrevistados foi empregada a técnica da saturação teórica, que é usada para determinar ou encerrar o tamanho final de uma amostra em uma investigação, paralisando a captação de novos integrantes (FONTANELLA; RICAS; TURATO, 2008). Assim, o encerramento amostral por esse método é definido como “a suspensão de inclusão de novos participantes quando os dados obtidos passam a apresentar, na avaliação do pesquisador, uma certa redundância ou repetição, não sendo considerado relevante persistir na coleta de dados” (FONTANELLA; RICAS; TURATO, 2008, p.17). Ou seja, as informações que os novos participantes fornecem à pesquisa, acrescentam muito pouco aos dados já obtidos. A saturação foi obtida na décima quarta entrevista e para uma maior segurança na qualidade dos dados foram realizadas mais duas, totalizando as dezesseis entrevistas.

3.4 Tratamento e Análise de Dados

Após a realização das entrevistas, as perguntas foram agrupadas em categorias, para que a análise ocorresse por tema.

Os temas foram definidos após o levantamento bibliográfico, com as principais teorias, conceitos e atributos ligados à transparência pública, que pudessem dimensionar as características desse processo na Instituição em estudo.

Diante disso, os temas foram:

- Legalidade e legitimidade: identifica como funciona a legalidade e a legitimidade da transparência na UFV-CRP, além de descrever o

conhecimento dos entrevistados quanto às regras impostas pela LAI e como se dá o cumprimento desse ato normativo na Instituição.

- Disponibilização da Informação: compreende como funciona a disponibilização da informação na UFV-CRP. Esse tema envolve os conceitos de transparência ativa e transparência passiva. Ambos os processos são complementares entre si e são essenciais ao fortalecimento da transparência pública.
- Direção da Informação: compreende como funciona a direção da informação na UFV-CRP, ou 'o para quem são divulgadas as informações'. Esse tema envolve os conceitos de transparência horizontal e vertical, relacionando com a disponibilização de informações dos subordinados para os superiores hierárquicos e dos administradores aos administrados, além do gestor conseguir observar o que acontece além da organização e a possibilidade dos que estão de fora perceberem o que acontece no interior da mesma.
- Percepção dos envolvidos: identifica, sob a ótica dos entrevistados, os pontos positivos e negativos na transparência das informações públicas.

Além disso, há um capítulo do trabalho dedicado a Proposta de intervenção. Foi disponibilizado um momento ao entrevistado para propor mudanças e sugestões para a melhoria da transparência na UFV-CRP. Dessa forma, as opiniões apresentadas podem acrescentar na boa gestão da transparência na Instituição, que passa a conhecer o ponto de vista do servidor público, permitindo aproveitar as ideias propostas.

O tratamento dos dados nesta pesquisa se deu por meio da Análise de Conteúdo, método de análise qualitativa dos dados que tem como característica principal qualificar as vivências do sujeito, assim como suas percepções sobre determinado objeto e seus fenômenos (BARDIN,1977). Trata-se de uma análise clássica e prática de materiais textuais, que estuda palavras ou expressões significativas encontradas nos textos e que tem como objeto superar as incertezas e enriquecer a leitura dos textos e dos dados coletados (MEDEIROS, 2012). A análise de conteúdo, conforme Bardin (1977), seguiu três etapas, a saber: (1) a pré-análise, destinada ao estudo superficial e organização inicial; (2) a exploração do material, na qual os dados são transformados em categorias de análise; e (3) o tratamento

dos resultados obtidos, juntamente com o estabelecimento de inferências e interpretações.

3.5 O Objeto de Estudo

O objeto de estudo nessa pesquisa foi a Universidade Federal de Viçosa *campus* Rio Paranaíba. O *campus* foi criado pela Resolução nº 08/2006, de 25 de julho de 2006 e suas atividades acadêmicas tiveram início no segundo semestre de 2007. Localizada na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, a UFV-CRP possui 269,5¹⁹ hectares de área total, sendo 44,5 hectares referente ao *campus* I ou CRP I, localizado na BR354, km 310, a 1300 metros da Rodovia e a uma distância aproximada de 12 km da sede do município de Rio Paranaíba, e 225 hectares do *campus* II ou CRP II, que está localizado na MG 230, km 8, a uma distância aproximada de 2,8 km da cidade de Rio Paranaíba. Além disso, a universidade dispõe de 14.012,38 m² de área construída.

Atualmente, o *campus* conta com 141 docentes, sendo 119 efetivos e 22 substitutos, além de 84 técnico-administrativos em educação. São 2.057 alunos matriculados na instituição no ano de 2017, sendo 1.979 alunos em dez cursos de graduação, quais sejam: Administração (integral e noturno); Agronomia; Ciência e Tecnologia de Alimentos; Ciências Biológicas; Ciências Contábeis; Engenharia Civil; Engenharia de Produção; Nutrição; Química; e Sistemas de Informação (integral e noturno). Além disso, a universidade possui 03 cursos *stricto sensu* de Pós-graduação, sendo o Mestrado em Agronomia - Produção Vegetal que conta com 21 alunos, o Programa de Pós-Graduação Multicêntrico em Química com 12 alunos e o Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP que dispõe de 45 alunos matriculados em 2017.

Os mencionados cursos, no organograma da instituição, são divididos em quatro institutos organizados em conformidade com a área de conhecimento, da seguinte forma:

¹⁹ Informações coletadas no setor de Projetos e Obras da Universidade Federal de Viçosa, *campus* Rio Paranaíba.

Quadro 2: Distribuição dos cursos por Instituto na UFV-CRP

Instituto	Nível	Curso	Alunos matriculados em 2017
Instituto de Ciências Agrárias (IAP)	Graduação	Agronomia	222
		Ciência e Tecnologia de Alimentos	90
	Pós-Graduação	Mestrado em Produção Vegetal	21
Instituto de Ciências Biológicas e da Saúde (IBP)	Graduação	Ciências Biológicas	138
		Nutrição	123
Instituto de Ciências Exatas e Tecnológicas (IEP)	Graduação	Engenharia Civil	261
		Engenharia de Produção	216
		Química	76
		Sistemas de Informação	Integral: 149 Noturno: 141
	Pós-Graduação	Programa Multicêntrico em Química	12
Instituto de Ciências Humanas e Sociais (IHP)	Graduação	Administração	Integral: 171 Noturno: 184
		Ciências Contábeis	208
	Pós-Graduação	Mestrado Profissional em Administração Pública	45
Total			2.057

Fonte: Elaborado pela autora baseado em UFV (2017).

Além dos quatro Institutos da área acadêmica, o *campus* da UFV-CRP tem a seguinte estrutura organizacional: Diretoria Geral do *campus*, Diretoria de Ensino, Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Diretoria de Extensão e Cultura e Diretoria Administrativa-Financeira.

Por fim, cabe esclarecer que a Universidade Federal de Viçosa é uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação, pertencente ao Executivo Federal e, por isso, subordinada a Lei de Acesso à Informação (LAI), nº 12.527/11, conforme demonstra o art. 1º do mencionado ato jurídico. Sendo assim, o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), setor exigido em todas as entidades públicas por força

da LAI, bem como pelo Decreto Regulamentador 7.724/12, está ativo na UFV desde o dia 16 de maio de 2012, data de início da vigência da lei. A UFV-CRP dispõe desse setor vinculado à Diretoria de Ensino, local em que os pedidos de acesso à informações da instituição podem ser formalizados pessoalmente. Além disso, as solicitações também podem ser feitas em meio eletrônico, através do e-SIC²⁰ (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão). Vale ressaltar, que a universidade disponibiliza para a sociedade as principais informações públicas em seu *site*²¹ oficial, com o objetivo de facilitar o acesso à informação conforme prevê a LAI, garantindo uma atitude proativa ao cidadão.

²⁰ O e-SIC, sistema para solicitação de informação referente a todos os órgãos e entidades do Executivo Federal, está disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>

²¹ O *site* oficial do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) da Universidade Federal de Viçosa é: <http://www.sic.ufv.br/>

4 RESULTADOS DA PESQUISA

4.1 Pesquisa Documental

O levantamento de dados para a análise documental aconteceu entre Janeiro e Fevereiro de 2018, por meio de consultas ao *site* do Governo Federal de Acesso à Informação²², sob responsabilidade da Controladoria-Geral da União. A análise dos dados teve como objetivo investigar as solicitações feitas ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) da UFV, no período compreendido entre maio de 2012 (mês em que a LAI entrou em vigor) e dezembro de 2017. Dessa forma, foi possível demonstrar os principais assuntos das solicitações por parte do cidadão à Universidade Federal de Viçosa – *Campus* Rio Paranaíba feitos no SIC e estabelecer uma relação dos setores mais demandados por informações nessa Instituição. Ressalta-se que esta análise foi fundamental para a definição dos sujeitos a serem entrevistados para o atendimento dos objetivos da pesquisa.

No *site* anteriormente mencionado, é permitido a qualquer cidadão a consulta de relatórios sobre a execução da Lei de Acesso à Informação em todos os órgãos do Executivo Federal²³. Além disso, também é possível verificar todos os pedidos por parte do usuário, bem como as respectivas respostas da entidade pública²⁴. Esse último mecanismo permitiu a identificação, através do assunto, dos setores mais demandados na Instituição estudada. Já o primeiro, possibilitou um levantamento com as principais características dos solicitantes, bem como a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos. Esses procedimentos disponíveis no *site* seguem as regras impostas pela LAI, em especial ao disposto no art. 30, inciso III da Lei nº 12.527/2011. Além disso, também atende o disposto no Decreto nº 7.724/2012, art. 45, incisos III e IV.

A Universidade Federal de Viçosa teve um total de 663 pedidos no período de estudo. É possível destacar a evolução na quantidade de solicitações, que começou com a média mensal de cinco pedidos no ano de 2012 e que, atualmente, constou com uma média mensal de 16,83 pedidos no ano de 2017, representando uma

²² Disponível em: <http://www.acessoinformacao.gov.br/>

²³ Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>

²⁴ Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/>

evolução de 236,60%. Essa evolução na participação do cidadão pode sugerir maior interesse por parte da sociedade com o começo de uma política voltada para o direito de acesso à informação no nosso país, assim como demonstra também uma necessidade de maior divulgação de informações no *site* oficial das Instituição, sendo que a sua falta justifica que o cidadão recorra ao SIC para obter mais informações (GAMA, 2015).

A tabela a seguir demonstra a referida evolução:

Tabela 2: Evolução mensal do número de pedidos de acesso à informação

Período	Números de pedidos anual	Média mensal de pedidos ²⁵	Evolução anual	Evolução anual acumulada
2012	40	5	-	-
2013	72	6	20,00%	20,00%
2014	93	7,75	29,16%	55,00%
2015	115	9,58	23,61%	91,60%
2016	141	11,75	22,65%	135,00%
2017	202	16,83	43,23%	236,60%
Total	663			

Fonte: Elaborado pela autora

Considerando os 68 meses investigados na pesquisa, o período com o maior número de solicitações foi o mês de maio de 2017, com 29 pedidos, sendo que todos tiveram o acesso concedido à informação. Nesse mês, o principal assunto abordado foi o referente à Gestão de Pessoas com 16 solicitações, seguido dos assuntos que envolvem a Gestão de Contratos e o Ensino, ambos com 3 pedidos. Além disso, foram 2 pedidos sobre Auditoria, 2 sobre Processos Administrativos e 3 solicitações referentes a outros temas.

No período estudado, todas as solicitações feitas no Serviço de Informação ao Cidadão da UFV foram atendidas. O tempo médio de resposta foi de 36,67 dias, prazo acima do estipulado pela LAI em seu art. 11, que estabelece o prazo máximo de 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias mediante justificativa expressa. Além disso, dos 663 pedidos, 402 foram solicitações de pessoas que fizeram apenas um pedido. Já o restante, 261 pedidos, foram solicitados por 92 pessoas, representando 18,63% dos solicitantes que são usuários mais frequentes no SIC, conforme demonstrada na tabela abaixo:

²⁵ No ano de 2012 foram considerados apenas oito meses (de maio a dezembro), ou seja, a partir de sua vigência.

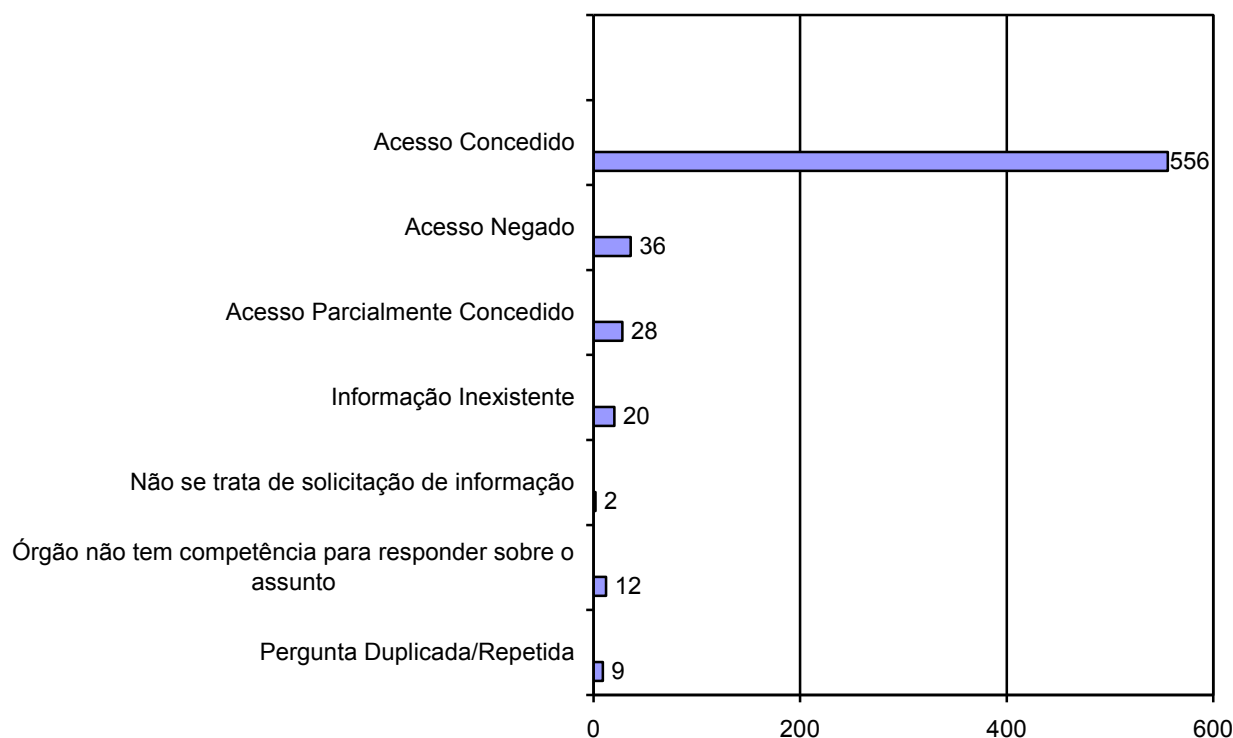
Tabela 3: Características dos pedidos de acesso à informação

Características	Quantidade
Total de perguntas	1.665
Perguntas por pedido	2,52
Total de solicitantes	494
Maior número de pedidos feitos por um solicitante	25
Solicitantes com um único pedido	402

Fonte: Elaborado pela autora

Das 663 solicitações, 556 tiveram o acesso concedido, equivalendo a 83,86% do total de pedidos. Os demais pedidos foram classificados por tipo de resposta, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 1: Pedidos por tipo de resposta



Fonte: Elaborado pela autora

Diante do exposto, 36 pedidos (5,43%) tiveram o acesso negado à informação. A negativa à informação acontece quando, por exemplo, o Estado deve proteger as informações pessoais e as informações de segurança do Estado, que dispõem de acesso restrito e são protegidas quanto à sua integridade, contra

vazamentos e acessos indevidos, em razão dos problemas que podem ser gerados. A LAI distingue as informações públicas de segurança do Estado das informações pessoais, em que a primeira se considera “aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado” e informação pessoal “aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável” (art. 4o, III e IV). A Universidade Federal de Viçosa, através da Resolução nº 18/2013 de 27/11/2013²⁶, explana as informações que não poderão ser disponibilizadas por serem classificadas como sigilosas, quais sejam:

- Dados pessoais de qualquer natureza, a não ser os disponibilizados no site do Ministério do Planejamento;
- Informações sobre Propriedade Intelectual;
- Informações de convênios e pesquisas quando houver resultados de pesquisas inovadoras, passíveis de proteção (patente);
- Informações sobre processos administrativos ou comissões de sindicância em andamento;
- Informações sobre desempenho acadêmico (notas);
- Informações sobre resultados de exames médicos;
- Prontuários médicos ou de saúde em geral, resultados de junta médica, laudos psicológicos, psiquiátricos, nutricionais e resultados de exames laboratoriais;
- Resultado de avaliação sócio-econômica.

A tecnologia da informação é um forte aliado da transparência, conforme já demonstrado na discussão teórica. Mendel (2009, p. 4) argumenta que a tecnologia da informação mudou “por completo a relação das sociedades com a informação e o seu uso e que, em sentido amplo, aumentaram a importância do direito à informação para o povo”. Nesse entendimento, 656 pedidos foram respondidos pela internet, seja pelo sistema ou por e-mail. De toda forma, a consulta pessoal e a correspondência pelos Correios também foram utilizadas como meios de respostas, pois a internet ainda não é predominante em todo território nacional e, assim, é necessário que os órgãos públicos ofereçam unidade física do Serviço de Informação ao Cidadão, conforme dispõe a LAI. Corroborando com esse

²⁶ Disponível em: http://www.soc.ufv.br/wp-content/uploads/13_183.pdf

entendimento, Platt Neto et al. (2007, p. 89) esclarecem que apenas uma parte da população brasileira é usuária da internet e que “desses usuários, grande parte ainda desconhece os potenciais da rede mundial de computadores e as páginas governamentais não estão em sua rotina na navegação, mesmo por questões culturais”. Assim, a democratização do acesso à informação deve permitir inúmeros meios e não se restringindo a uma única alternativa.

Tabela 4: Meios de envio de resposta

Meio	Quantidade	% dos pedidos
Pelo sistema (com avisos por email)	591	89,14%
Correspondência eletrônica (email)	65	9,80%
Buscar/Consultar pessoalmente	5	0,75%
Correspondência física (com custo)	2	0,30%
Total	663	100%

Fonte: Elaborado pela autora

A maior parte dos solicitantes é do gênero masculino, representado por 54,34%. Além disso, 83,48% dos solicitantes apresenta ensino superior, pós-graduação, mestrado ou doutorado, conforme demonstrado abaixo:

Tabela 5: Perfil de solicitantes, por escolaridade e gênero

Escolaridade		Gênero	
Ensino Superior	34,30%	Masculino	54,34%
Mestrado / Doutorado	28,93%	Feminino	40,29%
Pós-graduação	20,25%	Não informado	5,37%
Ensino Médio	8,06%		
Não informado	7,64%		
Ensino Fundamental	0,82%		

Fonte: Elaborado pela autora

Por mais que a maioria das solicitações sejam feitas por pessoas com um alto grau de formação, como Ensino Superior e Mestrado/Doutorado, não é possível afirmar que a pesquisa seja a grande motivação para o uso do SIC. Conforme pode ser verificado na tabela abaixo, 24,59% dos solicitantes são estudantes, 6,61% são identificados como professor e 5,79% são pesquisadores. Observa-se ainda que as opções gerais de “servidor público federal”, “servidor público estadual” e “servidor público municipal”, abrangem variadas profissões, entre elas, a de professor.

Tabela 6: Perfil de solicitantes, por profissão

Profissão	%
Servidor público federal	30,58%
Estudante	24,59%
Não informado	11,98%
Professor	6,61%
Pesquisador	5,79%
Outra	5,79%
Servidor público estadual	4,13%
Empregado – setor privado	3,51%
Profis. Liberal/autônomo	2,27%
Empresário/empreendedor	2,07%
Jornalista	1,65%
Servidor público municipal	0,83%
Membro de partido político	0,21%
Total	100%

Fonte: Elaborado pela autora

Diante do exposto, embora a quantidade de questionamentos efetuados por profissionais da imprensa trouxesse preocupação para uma grande parcela de servidores públicos federais, conforme demonstrado por Matta (2011), na Instituição estudada apenas 1,65% do total de pedidos foram realizados por jornalistas, representando uma quantidade pequena de solicitações.

Ainda é importante destacar que 97,98% dos solicitantes são pessoas físicas e apenas 2,02% jurídicas. Além disso, 48,55% dos solicitantes estão localizados no estado de Minas Gerais. Isto pode ser justificado pelo fato dos três *campi* da UFV situarem-se no mesmo estado.

Tabela 7: Localização dos solicitantes

Estado	Quantidade de solicitantes	% dos solicitantes	Quantidade de pedidos
AC	2	0,41%	2
AL	4	0,83%	5
AM	1	0,21%	1
BA	10	2,07%	13
CE	16	3,31%	30
DF	27	5,58%	60
ES	4	0,83%	4
GO	6	1,24%	6
MA	1	0,21%	1
MG	235	48,55%	306
MS	6	1,24%	10
MT	7	1,45%	8
PA	5	1,03%	8
PB	6	1,24%	8
PE	3	0,62%	3
PI	2	0,41%	2
PR	17	3,51%	18

RJ	25	5,17%	32
RN	6	1,24%	7
RO	7	1,45%	7
RS	10	2,07%	10
SC	6	1,24%	7
SE	7	1,45%	8
SP	35	7,23%	47
TO	3	0,62%	4
Outros países	2	0,41%	2
Não Informado	31	6,40%	54

Fonte: Elaborado pela autora

Do total de solicitações à UFV, 144 solicitações tinham como tema “Educação - Assistência ao estudante”, representando 21,72% do total de pedidos do cidadão. A tabela abaixo são apresentados os principais temas das solicitações feitas a UFV, envolvendo 589 pedidos. O restante, 74 solicitações, foram classificadas com outros temas.

Tabela 8: Tema das principais solicitações

Categoria e assunto	Quantidade	% de pedidos
Educação – Assistência ao estudante	144	21,72%
Educação – Educação superior	143	21,57%
Ciência, Informação e Comunicação – Informação – Gestão, preservação e acesso	120	18,10%
Trabalho – Mercado de trabalho	108	16,29%
Comércio, Serviços e Turismo – Comércio e Serviços	23	3,47%
Educação – Profissionais da educação	12	1,81%
Justiça e Legislação – Legislação e jurisprudência	11	1,66%
Trabalho – Profissões e ocupações	11	1,66%
Trabalho – Política trabalhista	10	1,51%
Governo e Política – Administração pública	7	1,06%
Total	589	88,85%

Fonte: Elaborado pela autora

Diante dos dados apresentados é importante esclarecer que dos 663 solicitações por informação enviados à UFV no período estudado, 165 são pedidos que envolvem a UFV – *campus* Rio Paranaíba. Desses, 36 estão relacionados com a Gestão de Pessoas, como solicitações sobre concurso público, pedido de aproveitamento entre IFES e vagas disponíveis na Instituição. Em relação a esse último item, a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas dispõe em seu site oficial o Quadro de Referência dos Servidores Técnico-Administrativos (QRSTA²⁷), que consta todos os cargos vagos de TAE's na UFV. Entretanto, esse quadro é uma

²⁷ Disponível em: http://www.dti.ufv.br/relatorioufv/pgp_vagas_quadro_sintese.asp

relação geral da Instituição, não demonstrado separadamente por *campi*. Além disso, os docentes não estão compreendidos nessa relação, o que pode justificar as solicitações no SIC.

Já o segundo tema mais abordado nas solicitações da UFV-CRP envolve assuntos relacionados à Diretoria de Ensino, como a disponibilização de matriz curricular e de projetos pedagógicos, além da solicitação de regulamentos e estatutos que regem a vida acadêmica. Ressalta-se que todas essas informações também estão disponíveis nos *sites* da Instituição.

O terceiro tema mais demandado em solicitações na UFV-CRP está relacionado à Divisão de Assuntos Comunitários, envolvendo assuntos como os gastos com moradia estudantil e o subsídio nas refeições do Restaurante Universitário.

Diante disso, seguem-se abaixo, as informações relativas aos setores que apresentaram maior demanda nas solicitações realizadas no SIC, de acordo com o assunto abordado, em relação ao *Campus* Rio Paranaíba. Ressalta-se que foi por meio das informações a seguir que foram definidos os sujeitos das entrevistas.

Tabela 9: Setores mais demandados por informações na UFV-CRP

SETOR	NÚMEROS DE PEDIDOS POR PERÍODO						Total
	Mai/2012	Jan/2013	Jan/2014	Jan/2015	Jan/2016	Jan/2017	
	a Dez/2012	a Dez/2013	a Dez/2014	a Dez/2015	a Dez/2016	a Dez/2017	
Gestão de Pessoas	3	4	2	3	12	12	36
Diretoria de Ensino	1	0	3	4	3	9	20
Divisão de Assuntos Comunitários	2	1	4	4	2	6	19
Diretoria Geral	1	4	0	2	5	5	17
Registro Escolar	1	3	2	1	3	7	17
Setor de Licitação	0	4	1	1	1	2	9
Diretoria de Pesquisa e Pós-graduação	0	1	1	2	2	2	8
Gestão de contratos	0	2	1	0	4	0	7

Serviço de Tecnologia da Informação	0	1	0	0	4	1	6
Biblioteca	1	0	1	0	2	1	5
Diretoria de Extensão e Cultura	0	1	0	0	2	1	4
Diretoria Administrativa Financeira	0	2	1	1	0	0	4
Seção de Almoarifado e Patrimônio	0	0	4	0	0	0	4
Serviço de Projetos e Obras	0	1	1	0	1	0	3
Secretaria de Graduação	0	0	0	0	0	3	3
Serviço de Transporte	1	0	0	0	0	0	1
Auditoria Interna	0	0	0	0	0	1	1
Serviço de Comunicação	0	1	0	0	0	0	1
Total	10	25	21	18	41	50	165

Fonte: Elaborado pela autora

Diante dos dados apresentados, foi constatado o progresso em solicitações no SIC da Universidade Federal de Viçosa, atendendo ao que estabelece a Lei nº 12527/2011, a Lei de Acesso à Informação. Apesar da busca por uma transparência ativa na Instituição ser constante, como a criação de um *site* específico do setor SIC²⁸, além de diversos outros vinculados à UFV, como o *site* da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas²⁹ e da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação³⁰, todos com o objetivo de divulgar informações à sociedade, a transparência passiva (com as solicitações no SIC) vem crescendo a cada ano. Assim, os dados levantados na pesquisa sugerem que nem todas as informações de interesse do cidadão estão

²⁸ Disponível em: <http://www.sic.ufv.br/>

²⁹ Disponível em: <http://www.pgp.ufv.br/>

³⁰ Disponível em: <http://www.ppg.ufv.br/>

disponíveis nos *sites* da universidade, não atendendo a todas as exigências da transparência ativa. Entretanto, a evolução em solicitações pode refletir um maior conhecimento por parte da população do serviço prestado pelo SIC, além de demonstrar a dificuldade de localizar as informações desejadas nos *sites* da Instituição, conforme explanado por Platt Neto *et al.* (2007) por meio de estudo realizado na Universidade Federal de Santa Catarina, em que foram apontadas algumas dificuldades na divulgação de informações na internet, como informações incorretas, incompletas e desatualizadas, além da divulgação ser apenas para o atendimento à legislação, não representando preocupação com os interesses e necessidades da população.

O crescimento do acesso à informação por parte dos usuários na Universidade Federal de Viçosa também expõe o fortalecimento da *accountability* na gestão pública brasileira, envolvendo o efetivo exercício do controle e a concreta aplicação de sanções, não sendo possível a participação popular sem que os atos públicos tenham sido divulgados. Assim, a transparência governamental e a visibilidade das ações do Estado são determinantes para a *accountability*, sem a qual, neste caso, não há minimamente como auferir o desempenho do Poder Público, sendo a transparência dos atos e nos órgãos públicos condição necessária para o desenvolvimento dos mecanismos de *accountability* (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; CENEVIVA; FARAH, 2012; SCHEDLER, 1999).

Embora a análise das solicitações realizadas no SIC da UFV tenha permitido o levantamento de dados que demonstrassem as características do processo de transparência dentro da Instituição, ainda não foi possível alcançar todos os objetivos da pesquisa. Diante disso, a seguir serão explanados os resultados das entrevistas, para que se possa analisar a percepção dos servidores públicos da Instituição quanto à transparência da informação pública.

4.2 Resultados da Pesquisa Qualitativa

Nesta parte da pesquisa foram analisadas as dezesseis entrevistas realizadas com os servidores técnico-administrativos da Universidade Federal de Viçosa – *Campus* Rio Paranaíba que estão lotados nos setores que mais tiveram demandas

por informações no período estudado, conforme demonstrado no levantamento documental, quais sejam: dois setores vinculados à Diretoria de Ensino, dois à Diretoria Administrativa-Financeira e um setor vinculado à Diretoria Geral do *campus*³¹. As entrevistas seguiram o roteiro do Apêndice A, totalizando quatorze perguntas.

Inicialmente será feito a descrição dos sujeitos de pesquisa e em seguida a análise dos resultados das entrevistas.

4.2.1 Caracterização da Amostra

Por meio da Tabela 9, exposto na análise da pesquisa documental, foram determinados os sujeitos da pesquisa. Participaram do estudo os servidores públicos da UFV-CRP lotados nos setores que tiveram maior demanda por informações no SIC da Instituição, no período entre Maio 2012 e Dezembro de 2017. A determinação por dezesseis entrevistados se deu por saturação teórica, conforme procedimentos metodológicos delineados. Caracterizar a amostra proporciona conhecer as diferenças e as convergências entre os sujeitos que fizeram parte da investigação. Dessa forma, foram abordados quatro pontos iniciais, em que se buscou identificar o gênero, a titulação, o tempo de serviço público na UFV e a faixa etária dos entrevistados.

Quanto ao gênero dos sujeitos que participaram da pesquisa, houve uma predominância de respondentes do sexo feminino, sendo dez dos entrevistados. Ao analisar a quantidade total de servidores públicos na UFV-CRP, percebe-se, no entanto, a prevalência do gênero masculino, correspondendo a pouco mais da metade do total de servidores da universidade. Além disso, há alinhamento com o perfil dos solicitantes do SIC conforme descrito na pesquisa documental, em que houve uma pequena superioridade do gênero masculino.

³¹ Em relação ao setor em que os respondentes trabalham, optou-se pelo não detalhamento dessa informação em favor do sigilo na pesquisa. Em razão das características da UFV *campus* Rio Paranaíba, em que determinados setores possuem poucos servidores, a divulgação dos setores e a disponibilização da quantidade de pessoas que participaram da pesquisa por setor, poderá provocar constrangimentos e prejudicar a garantia do sigilo e da privacidade dos participantes, tendo em vista que houve setores que todos os servidores foram entrevistados.

Quanto ao grau de instrução dos respondentes, percebe-se um alto nível na titulação desses servidores (já esperado em uma universidade), sendo o quantitativo maior de respondentes com ensino superior completo, sendo equivalente a sete dos entrevistados.

Tabela 10: Distribuição dos servidores, por titulação

Titulação	Frequência
Superior completo	7
Especialização	6
Mestrado/Doutorado	3
Total	16

Fonte: Elaborado pela autora

Diante do descrito, não há nenhum respondente no nível mais básico de escolaridade, o que pode ser justificado pelo ambiente educacional no qual a Instituição estudada se encontra. Além disso, grande parte dos entrevistados exercem suas atividades em cargos que exigem a formação em nível superior para o ingresso no serviço público federal.

Observado o tempo de experiência no entrevistado, conforme a tabela a seguir, foi possível verificar que nove dos respondentes estão na Instituição a mais de nove anos, demonstrando que a maioria exerce suas atribuições na UFV-CRP desde os primeiros anos de atividades do *campus*.

Tabela 11: Distribuição dos servidores, por tempo de serviço na Instituição

Tempo na UFV	Frequência
Até 4 anos	5
De 5 a 8 anos	2
Mais de 9 anos	9
Total	16

Fonte: Elaborado pela autora

Dessa forma, a média do tempo de serviço prestado a UFV-CRP é de sete anos. Esse número pode ser explicado pelo REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), um programa do Governo Federal que envolve um conjunto de ações em prol do desenvolvimento da educação no país, inclusive com a ampliação dos recursos humanos no ambiente das universidades.

Ao analisar a faixa etária dos participantes da pesquisa, verificou-se que a maioria se concentra entre as idades de 26 e 40 anos, representando por treze do total de entrevistados, demonstrando um perfil de servidores jovens. Isso pode estar relacionado à própria pouca idade da UFV-CRP, um *campus* com apenas 11 anos de criação. Destaca-se, ainda, que apenas um dos respondentes está com idade superior a 56 anos e dois com idade entre 41 e 55 anos.

O Quadro a seguir explana melhor os dados que caracterizam os sujeitos da pesquisa.

Tabela 12: Resumo do perfil dos entrevistados dos grupos

RESUMO DO PERFIL DOS ENTREVISTADOS											
Servidores	Gênero		Titulação			Tempo na UFV (em anos)			Faixa Etária (em anos)		
	M	F	Graduação	Especialização	Mestrado/Doutorado	Até 4	De 5 a 8	Mais de 9	De 26 a 40	De 41 a 55	Superior a 56
	6	10	7	6	3	5	2	9	13	2	1

Fonte: Elaborada pela autora

Concluída essa etapa, é realizada a análise das entrevistas com os servidores públicos técnico-administrativos da UFV-CRP.

4.2.2 Resultados das Entrevistas

A análise das quatorze perguntas, realizadas com os dezesseis entrevistados, foram divididas em quatro temas, conforme já explanado na parte metodológica da pesquisa. Diante disso, as categorias de análise da entrevista são: legalidade e legitimidade; disponibilização da informação; direção da informação; e percepção dos envolvidos. Ressalta-se que em cada assunto analisado foram apresentadas apenas as respostas com maior representatividade ou as que mais se destacavam.

4.2.2.1 Legalidade e Legitimidade

Nesse tema foram abordadas quatro questões efetuadas nas entrevistas, que tinham por objetivo identificar como funciona a legalidade e a legitimidade da transparência na UFV-CRP, além de descrever o conhecimento dos entrevistados quanto às principais regras impostas pela LAI e como se dá o cumprimento desse ato normativo na Instituição. Esse tema envolve os conceitos e normas relacionados na Lei de Acesso à Informação brasileira, expostos no referencial teórico.

A LAI pertence à estrutura das políticas públicas de acesso à informação, que busca aumentar a comunicação entre os entes públicos e a sociedade, sendo que o cidadão é considerado a parte principal no desenvolvimento e fortalecimento das democracias. Dessa forma, a LAI modifica a dinâmica da transparência, proporcionando a todo cidadão o direito de solicitar as informações de seu interesse, sendo que essas informações devem ser concedidas seguindo prazos e regras definidas.

Diante do exposto, se buscou compreender o entendimento dos servidores quanto à legalidade e a legitimidade que constituem um direito na prestação da informação ao cidadão. Foram unânimes as respostas, em que todos concordaram na legitimidade do cidadão em solicitar informações no setor de trabalho. Porém, quanto às restrições à informação a ser fornecida houve uma divisão entre os respondentes. Metade dos entrevistados declarou que é legítimo o fornecimento de qualquer informação. Já a outra parte, concordou com a legitimidade, mas apresentou ressalvas, como se pode perceber na opinião dos respondentes:

Sim é legítimo, mas depende da informação. Há algumas informações que devem ser mantidas em sigilo, em função do respeito à intimidade e à vida privada dos estudantes. (E6)

Não é para todas as informações. Tem informações que é necessário manter o caráter secreto dela, onde tem informações que não podem ser divulgadas para todo mundo. Como por exemplo, nas informações de cunho pessoal [...] Não podemos divulgar qualquer informação dos alunos. (E10)

A seguir o entendimento dos entrevistados que concordaram com a legitimidade de forma irrestrita, sem exceções:

É totalmente legítimo sim, sem dúvidas. Não há motivo para não informamos o cidadão [...] Toda informação deve ser falada a população sempre. (E8)

Com certeza é legítimo o fornecimento de qualquer informação ao cidadão [...] Se eu disponho da informação não devo segurar. E se o cidadão deseja saber essa informação, eu posso fornecer. (E14)

Os entrevistados demonstraram a presença de uma gestão transparente na Instituição, proporcionando um amplo acesso à informação, conforme exige a LAI. Porém, é importante ressaltar que nem toda informação deve ser disponibilizada, conforme afirmaram parte dos respondentes. Diante disso, a Lei de Acesso à Informação em seu art. 6º, II, assegura proteção a toda informação pessoal.

O resultado desse primeiro questionamento vai de encontro à pesquisa da CGU e a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), no ano de 2011, antes da publicação da LAI, aplicada na esfera do Poder Executivo Federal com os agentes públicos, publicada por Matta (2011). A maioria dos servidores também reconheceu o direito do cidadão na obtenção de quase todo tipo de informação nos órgãos públicos, sendo dever do Estado assegurar o exercício desse direito.

Ainda em relação à primeira questão, foi possível perceber a presença de duas dimensões importantes da *accountability* que embasaram parte dos respondentes. Schedler (1999) propôs a *answerability* e a *enforcement*, em que a primeira reflete o dever dos agentes públicos de prestar informações e justificar as suas ações perante a sociedade; e a segunda relaciona a verificação da obediência às leis e a devida sanção para um eventual desvio. Seguem as principais observações dos entrevistados quanto a essa abordagem:

É dever do servidor disponibilizar a informação que o cidadão desejar [...] faz parte das obrigações do servidor público disponibilizar as informações para a população. (E8)

É nosso dever colocar a informação à disposição das pessoas. Se é interesse e direito da pessoa saber de determinada situação, eu tenho o dever de informar. A falta de informação por minha parte pode gerar reclamações na Diretoria no qual sou vinculado, e até mesmo na ouvidoria da UFV. (E11)

A população tem direito a isso [...] e acredito que se eu não fornecer a informação posso ser até penalizado. (E14)

A próxima questão efetuada na entrevista, ainda dentro do tema legalidade, buscou compreender a aplicação da LAI no cotidiano dos respondentes, avaliando a necessidade de se fornecer algum tipo de justificativa para a solicitação da informação.

Sobre a indagação se é necessário justificativas no pedido por informação, as respostas foram bastante divergentes, como exposto a seguir.

Não é necessário nenhum tipo de justificativa. A pessoa não precisa explicar o porquê ele quer saber aquele assunto. Basta solicitar a informação desejada. (E2)

Não precisa de justificativa não. Se o cidadão tem o direito de ser informado, ele não precisa justificar. As justificativas seriam quanto às informações pessoais dos alunos. Mas essas informações, mesmo que justificadas, elas não podem ser divulgadas. Então, se a informação não for sobre assuntos pessoais dos alunos, não há porque ter justificativa. Basta solicitar a informação. (E4)

Depende da informação. Preciso saber por que ele quer aquela informação, para então divulgar ela [...] hoje em dia é muito complicado, temos que saber o motivo de querer certa informação. Então, dependendo da informação, eu solicito uma justificativa sim. (E13)

Quase sempre é necessário justificar [...] tem que justificar o motivo para ter a informação desejada. Na maioria das vezes pedimos a justificativa. Não precisa ser formal, dependendo da informação. É só mais um critério de controle. (E14)

Em uma gestão pública voltada para uma cultura de acesso, o fluxo da informação pública acontece sem que o cidadão precise justificar o motivo da solicitação. A informação nos órgãos públicos deve circular sem nenhum tipo de barreira promovida por agentes públicos, que devem facilitar o acesso à informação desejada por parte do cidadão. Apenas quatro dos entrevistados disseram não haver necessidade de justificativa para o fornecimento da informação e, sendo assim, seguem os preceitos ideais para um amplo acesso à informação.

Importante ressaltar que a LAI não permite nenhum tipo de restrição à informação pública dentro das unidades que devem seguir esse ato normativo. É direito do cidadão obter informações públicas e é dever do agente público informá-lo quando desejado, independentemente do setor de trabalho e da informação que dispõe aquele setor. Assim, o cidadão não precisa justificar o seu pedido por informação pública, sendo necessário apenas a sua solicitação. Importante destacar que a justificativa da solicitação é diferente da negativa de acesso, assunto que será

abordado mais adiante. Quando uma informação é caracterizada como sigilosa, ela não será fornecida, mesmo havendo justificada para tal. Exceção acontece em relação às de caráter pessoal, quando for expressamente autorizada pela pessoa a que se referir à informação (art.31, § 1º, I). Diante disso, se a informação é pública e não se encaixa nas disposições da LAI quanto às informações sigilosas, a informação deverá ser fornecida, sem nenhum tipo de justificativa por parte do solicitante.

O próximo questionamento foi quanto à ocorrência de alguma negativa de acesso à informação solicitada nos setores da UFV-CRP. A maioria dos entrevistados afirmou que nenhuma solicitação foi negada, conforme se pode observar a seguir. Ressalta-se que todos os setores entrevistados tratam da informação pública com bastante frequência. Além disso, são setores que dispõem de muitos dados pessoais sobre os atores que se relacionam com a UFV-CRP e que, sendo assim, pode demonstrar uma falta de conhecimento por parte dos entrevistados quantos as informações que não podem ser fornecidas a qualquer pessoa, haja vista que apenas um entrevistado esclareceu que nunca houve a negativa de acesso pelo fato de não ter sido solicitado informações sigilosas, os demais demonstraram uma ampla transparência, sem mencionar os casos em que se pode ocorrer à negativa de acesso.

Em todas as vezes que foram solicitadas informações, as mesmas puderam e foram disponibilizadas. (E5)

No setor que eu trabalho nunca houve negativa pro fornecimento de informação. Não que eu saiba. (E8)

Não, nunca houve. Aqui no meu setor quando solicitado é sempre informado. Se não for informado pelo setor, encaminhamos ao setor que tem a informação. (E11)

Não, nunca precisou haver negativa de acesso a informação. Se temos as informações e elas são solicitadas, nós informamos. É claro que pode haver casos em que vai ser necessário negar, como acontece se a alguém solicitar dados de outra pessoa sem autorização, aí não podemos fornecer, mas casos assim nunca aconteceu. (E7)

Com relação aos respondentes que afirmaram que já houve negativa de acesso à informação, foi possível perceber um alinhamento com o que determina a Lei de Acesso à Informação. Houve um consenso em relação ao dever de preservar

as informações pessoais. Apenas um entrevistado não soube esclarecer o motivo da negativa de acesso.

Já negamos informações sim, como no caso de pessoas externas solicitando informação pessoal de servidor alegando fins comerciais. (E10)

[...] houve negativa de acesso a informações relacionadas à intimidade e à vida particular dos alunos. [...] Esse tipo de informação não podemos fornecer, pois fere a privacidade dos estudantes. Por isso precisamos ficar sempre atentos para fornecer a informação solicitada, mas sempre observando esse ponto. (E6)

Os motivos para as negativas estão associados à concepção de um direito de sigilo que preserva a pessoalidade e a privacidade dos membros da comunidade acadêmica. Assim, o princípio do direito à informação é preservado. Ressalta-se que a proteção a intimidade e a pessoalidade deve ser seguida por todos os agentes públicos, independentemente do tipo de informação disponibilizada em seu setor.

A Lei de Acesso à Informação, como foi possível verificar, tem como principal objetivo assegurar aos cidadãos o direito de acesso à informação. Porém, essa lei também admite que existam alguns tipos de informações que necessitam ser preservadas, como as que colocam em risco a segurança do Estado e as de caráter pessoal. Diante disso, os órgãos públicos têm o dever de proteger essas informações que dispõem de acesso restrito e são protegidas quanto a sua integridade, contra vazamentos e acessos indevidos, em razão dos problemas que podem ser gerados.

Dessa forma, em casos excepcionais, o direito do cidadão de acessar as informações públicas precisa ser observado em contraponto aos demais indivíduos, como no caso da intimidade, e para atender a necessidades específicas, como na segurança e na defesa do Estado (MARTINS, 2014) e essa perspectiva pode ser encontrada nas percepções de alguns servidores.

O próximo questionamento foi relacionado à estipulação de prazos para atender a solicitação por informação, quando esta não pode ser fornecida de imediato.

As respostas não apresentaram nenhum consenso entre os entrevistados, indicando uma posição pessoal do servidor. A maioria dos respondentes afirmou que na maioria das vezes há prazos estipulados para o fornecimento da informação.

Porém, nenhum dos entrevistados soube esclarecer qual o critério para a definição desses prazos e qual seria efetivamente o prazo estipulado. A seguir as principais falas dos entrevistados:

Não há prazo estipulado não. Quando a informação não pode ser fornecida de imediato olhamos o nível da informação. Se for uma informação fácil de ser conseguida, pedidos de um a dois dias. Se for mais difícil, pedidos um prazo maior. Assim, depende da informação. (E1)

Se não conseguimos falar na hora, precisamos pedir um prazo sim. Mas não há um prazo certo. É difícil estipular, tem informação que não sabemos em quanto tempo vamos conseguir ela. Pode demorar um dia, como pode demorar um mês. (E2)

A Lei de Acesso à Informação, no seu artigo 11, esclarece sobre os prazos no atendimento da solicitação por informação. Se o órgão público não puder fornecer a informação de imediato, deverá responder a solicitação em um prazo não superior a 20 (vinte) dias. Através de justificativa, esse prazo poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, no qual o solicitante deverá ser comunicado. Dessa forma, novamente ficou evidente o desconhecimento de um aspecto tão importante relacionado às regras impostas pela Lei de Acesso à Informação.

A próxima questão realizada na entrevista, ainda no tema legalidade e legitimidade, buscou identificar o conhecimento dos entrevistados quanto ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

A LAI determinou que todo órgão público deve ter um setor específico para atender as solicitações dos cidadãos, via internet. Presencialmente, o cidadão tem a opção de se encaminhar à unidade física do SIC. Diante disso, o SIC é responsável por receber as solicitações por informação da sociedade, repassando aos setores que detêm as respostas para as indagações do cidadão. Assim, se um cidadão solicita maiores informações sobre um processo licitatório já encerrado no último ano, o SIC irá encaminhar a solicitação ao setor que será capaz de esclarecer essa informação, qual seja: o Setor de Materiais no *campus* Rio Paranaíba. O servidor responsável irá responder a solicitação e devolvê-la ao SIC, que irá encaminhá-la ao solicitante.

Dessa forma, o SIC cumpre o dispositivo da lei 12.527/11 que estabelece em seu artigo 9º a criação de um canal apropriado de comunicação, destinado a: a)

atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações (art. 9º, I a III).

O SIC da UFV-CRP está vinculado à Diretoria de Ensino, porém oito dos entrevistados declarou não conhecer o setor, demonstrando surpresa com a afirmação da existência dessa unidade administrativa na Instituição. Além disso, três dos respondentes alegaram que já ouviram falar do setor, mas não sabem quais são as suas funções. Todos os entrevistados trabalham em setores com alto fluxo de informações públicas e o conhecimento da existência do setor SIC é fundamental. Como esse setor é vinculado a umas das Diretorias do *campus*, pode induzir ao servidor o não conhecimento da sua correta nomenclatura e as suas principais funções. A seguir são apresentadas as principais respostas a essa questão:

SIC? Não, não conheço. Esse setor tem aqui na universidade? Porque eu não conheço não. (E1)

Não, não sei o que é [...] não conheço esse setor não. Pelo menos eu nunca ouvi falar. (E2)

Então, já ouvi falar desse SIC sim. Mas sinceramente eu não sei quais são suas funções não. Não sei exatamente com o que é trabalhado nesse setor, o que é feito lá. (E14)

Conheço sim. Aliás acho que é um dos setores mais importante dentro da UFV. Trabalha com todas as informações que podem ser divulgadas para o público. Só acho que ele ainda não é muito divulgado aqui internamente não [...] Acho que precisa melhorar muito em relação a isso. (E8)

O SIC reflete a força da transparência passiva na Instituição. Esse mecanismo se refere às informações repassadas mediante um pedido específico de um cidadão, ou seja, o atendimento a pedidos de informações de qualquer pessoa e sem a necessidade do requerente justificar a solicitação. Assim, o Estado tem uma atitude passiva ao esperar que o cidadão solicite a informação desejada e, só após isso, divulgue os dados ao requerente. Apenas cinco dos entrevistados declarou conhecer as principais funções do SIC, o que demonstra a necessidade de uma maior divulgação do setor no ambiente interno da Instituição. Além disso, esse dado leva a reflexão sobre o conhecimento do setor no ambiente externo.

Ressalta-se que os assuntos abordados relacionados à justificação na solicitação, negativa de acesso, prazos e o conhecimento da existência do setor

SIC, demonstram um grande despreparo e desconhecimento sobre o que dispõe a LAI, que está em vigência desde o mês de maio de 2012. Isso poderia ser resolvido com treinamentos e capacitação aos servidores públicos da Instituição ou com o fornecimento de cartilhas informativas sobre a legalidade da transparência nas informações públicas. Diante disso, ainda dentro do tema legalidade e legitimidade, indagou-se junto aos entrevistados quanto às possíveis capacitações ou materiais informativos sobre o assunto. Corroborando com as conclusões acima acerca do desconhecimento da lei, a maioria dos entrevistados declarou não ter recebido nenhum treinamento ou informativo sobre a LAI ou orientação quanto à legalidade na transparência das informações públicas. Assim, apenas quatro dos entrevistados já fizeram capacitação desse tipo, porém todos informaram que fizeram por iniciativa própria e não por incentivo da Instituição.

A seguir são apresentadas as principais falas quanto a essa questão:

Não, nunca fiz não [...] nunca fiz esse tipo de capacitação aqui na universidade. (E11)

Não, não fiz não, pelo menos eu não me recordo de ter feito uma capacitação dessa natureza. [...] não lembro da UFV fornecer esse tipo de curso aqui e também nunca recebi nenhum material sobre esse assunto. Nem emails falando sobre isso eu não me recordo de ter recebido. (E3)

Sim, já fiz sim. Fiz cursos online em sites de formação do servidor, todos realizados por vontade própria. (E8)

Diante disso, há que se esclarecer que dentre os doze entrevistados que declararam não terem feito nenhum tipo de capacitação, oito estão na Instituição há mais de seis anos, portanto estavam na UFV na época de transição e implantação da LAI, em vigência desde Maio/2012. Isso pode demonstrar que mesmo no período de sua implantação, não houve divulgação da LAI por parte da Instituição aos seus servidores. Ressalta-se também que dentre os quatro respondentes que declaram já terem feito alguma capacitação, todos afirmaram conhecer o SIC e suas principais funções, conforme exposto anteriormente.

Importante ressaltar também que mesmo aqueles respondentes que afirmaram nunca terem feito treinamento com o objetivo de conhecer a legalidade da transparência das ações públicas, concordam na importância de uma capacitação desse tipo na Instituição, a fim de diminuir erros e melhorar a gestão administrativa:

Nunca fiz uma capacitação assim [...] mas sei que seria muito importante na execução do meu trabalho esse tipo de capacitação [...] conhecer a lei que promove a transparência seria importante pra todos os setores aqui no nosso *campus*. (E6)

[...] acho que seria ótimo fazer uma capacitação sobre isso [...] até porque eu não sei se realmente estou fazendo as coisas de forma certa [...] e seria bom não só pra mim, mas para os meus colegas também. (E15)

Como pode ser verificado, a maioria dos entrevistados não teve nenhum tipo de treinamento, capacitação ou orientação quanto a Lei de Acesso à Informação, estabelecendo a reflexão quanto a preparação desses servidores para executar no seu dia-a-dia o que está disposto nesse ato normativo. Além disso, um dos principais desafios na implementação de um sistema de acesso à informação é superar a cultura do segredo, sendo que a disponibilização de informação à sociedade necessita de uma cultura aberta e o servidor tem grande contribuição para essa mudança, pois trabalha diariamente com a informação pública, desde a sua produção a seu arquivamento (CGU, 2011). Sendo assim, conhecer a lei pode mitigar eventuais resistências quanto à divulgação de informações a sociedade.

No item legalidade e legitimidade, foram analisadas quatro questões realizadas na entrevista, que tinham como objetivo identificar o conhecimento dos respondentes quanto a Lei de Acesso à Informação. Além disso, os entrevistados foram questionados sobre o entendimento quanto à legalidade na prestação da informação ao cidadão, sobre a aplicabilidade da LAI no cotidiano do trabalho, se conheciam o SIC e sobre capacitação na Instituição relacionada à LAI.

Pode-se observar que todos os respondentes concordaram com a legitimidade do cidadão em solicitar informações sobre as atividades desenvolvidas na Instituição, evidenciando o acesso à informação como um direito do cidadão.

Quanto à aplicabilidade da LAI nos setores dos entrevistados, ainda há uma grande necessidade de alinhamento com o que determina a LAI, principalmente quanto: a não necessidade de haver justificativa na solicitação por informação pública; que há casos excepcionais em que a informação deverá ser negada; e que se não é possível conceder a informação de imediato ao cidadão, deverá seguir os prazos estipulados na LAI.

Outro fato preocupante foi o não conhecimento dos entrevistados quanto ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). O setor é considerado o “carro-chefe” da

Lei de Acesso à Informação e mesmo estando presente no *campus* em estudo, a maioria dos respondentes nunca ouviu falar do setor e, dentre aqueles que sabiam da existência do “SIC”, grande parcela não desconhecia quais eram as suas principais funções.

As respostas dos entrevistados nas questões anteriores podem se justificar pelo fato da grande maioria nunca ter feito nenhum tipo de capacitação ou treinamento no intuito de conhecer o que determina a LAI. Executar uma atividade sem conhecer o que determina a regra geral, pode acarretar erros e equívocos na gestão da informação pública.

4.2.2.2 Disponibilização da Informação

Neste tema foram abordadas três questões contempladas nas entrevistas que tinham o objetivo de compreender como funciona a disponibilização da informação na UFV-CRP. Esse tema envolve os conceitos de transparência ativa e transparência passiva, processos complementares entre si e que são essenciais ao fortalecimento da transparência pública. Dessa forma, os órgãos públicos devem fornecer o máximo possível de informações ativamente, mas também disponibilizar informações passivamente visando ao atendimento das solicitações e demandas da sociedade de forma rápida e precisa.

A primeira questão sobre o tema buscou identificar a percepção dos entrevistados acerca da efetividade da transparência através do *site* institucional da UFV, se ele cumpre o seu papel na divulgação de informações para a comunidade acadêmica e para a sociedade em geral.

Em relação ao *site* da universidade, apenas dois dos respondentes alegou que raramente a Instituição cumpre o seu papel na divulgação de informações a sociedade, que são poucas as informações disponibilizadas no meio digital. Já o restante dos entrevistados reconheceu uma significativa melhora no fornecimento da informação em comparação ao *site* existente há alguns anos atrás. Entretanto, foi ressaltada a necessidade ainda de alguns ajustes para uma melhor disponibilização da informação a população, conforme se observa nas falas a seguir:

O *site* hoje dispõe de muita informação, várias informações de todas as áreas da UFV, como administrativa e acadêmica. [...] Penso que quanto às pesquisas, principalmente àquelas que são do interesse da sociedade deveria ser mais divulgadas. [...] não são todas que são divulgadas amplamente, ou até são divulgadas, mas sem muito destaque, não chamando a atenção do público. (E7)

Cumpra sim, mas é preciso melhorar o *site* da UFV e sei que isso já está em desenvolvimento. Pois com a melhor apresentação das informações da instituição no *site* facilita o acesso a informação por parte do cidadão sem necessidade de ter que solicitar. (E16)

Na minha opinião, raramente ela cumpre, pois é necessário aperfeiçoar o *site* institucional. [...] Há muito o que se melhorar ainda para se falar que o *site* da UFV cumpre o seu papel na divulgação de informações ao público. A disponibilização das informações no site, por exemplo, às vezes é confuso e faz o que você nem olhe direito a informação. (E6)

Essa questão trouxe algumas sugestões por parte dos entrevistados, com o objetivo de melhorar o *site* institucional como, por exemplo, a forma em que as notícias são divulgadas e uma distribuição mais coerente das informações no *site*. A transparência ativa, conforme já apresentado, acontece quando o Estado dispõe as informações públicas por iniciativa própria, sem que haja solicitação por parte da sociedade, proporcionando, assim, uma atitude proativa ao cidadão, que poderá consultar as informações divulgadas sempre que necessário. Dessa forma, a Lei de Acesso à Informação, em seu art. 8º, exige um rol mínimo de informações que devem ser divulgadas pelos órgãos públicos, independentemente de qualquer solicitação. Diante disso, um dos entrevistados se ateve especificamente à parte da divulgação que é obrigatória por força da LAI, conforme se observa a seguir:

Quase sempre ela cumpre seu papel, mas deveria ter melhoras no *layout* do *site*, porque as informações sobre transparência pública e acesso as informações, encontram-se no final da página. (E13)

A maioria dos respondentes usou a palavra 'publicidade' ao justificar se a UFV cumpre ou não o seu papel na divulgação das informações a sociedade, conforme se verifica a seguir:

Na maioria das vezes, sim [...]. Isso é positivo no cumprimento dos critérios constitucionais ou princípios, incluindo, sobretudo o da publicidade. (E3)

Quase sempre sim [...] pelo menos eu acho que há bastante publicidade no *site*. (E5)

Ainda há vários pontos que precisam melhorar no *site* para se ter mais publicidade das informações. (E11)

Diante disso, é necessário relatar as principais diferenças existentes entre a publicidade e a transparência, sendo que aquela se concretiza apenas com a publicação dos atos públicos no meio oficial e a transparência, por sua vez, é mais exigente, não se satisfazendo com a simples realização de formalidades. Assim, o conceito de transparência é mais abrangente do que a publicidade, pois mesmo a informação sendo pública, ela também precisa ser relevante e compreensível pela população (GOMES FILHO, 2005; PLATT NETO *et al.*, 2007).

Diante disso, o próximo questionamento foi quanto ao modo que as informações são expostas no *site* institucional, indagando se são de fácil compreensão e de relevância para a comunidade. A transparência pública não se associa somente ao fluxo de informação. É essencial que as informações prestadas sejam de qualidade, de forma clara e de fácil compreensão. Dessa forma, para uma efetiva participação democrática é necessária uma ampla transparência pública, porém não basta somente a disponibilização da informação, sendo que, dessa forma, a mera publicidade não assegura o efetivo acesso à informação. A informação é considerada um bem público e deve ser fornecida ao cidadão de forma clara e com linguagem acessível

Dentre os entrevistados não houve nenhum que afirmou que as informações divulgadas no *site* da Instituição não são relevantes ou não é compreensível pela população. Treze dos respondentes declararam que a maioria das informações fornecidas são de relevância para a comunidade acadêmica e usa uma linguagem simples e clara, e que raramente essas características não estão presentes nas informações divulgadas no *site* da UFV. O restante dos entrevistados não se recorda de nenhuma informação que não tenha relevância e interesse para a sociedade e afirmaram que sempre as informações são fornecidas de forma clara ao cidadão.

Na minha opinião, as informações que estão no *site* são sempre de relevância pra comunidade (...) e é usado uma linguagem bem simples. (E2)

Acho que quase sempre sim (...) acho também que às vezes acontece de uma notícia não ser de muito interesse do povo e talvez usar uma linguagem muito técnica, que talvez não seja compreendida por todo mundo. Mas isso é muito raro. (E1)

Penso que as informações que são divulgadas lá são de grande interesse pra comunidade sim, principalmente pros alunos (...) quanto à linguagem utilizada eu particularmente sempre achei bem simples, acho que não tem dificuldade pra entender não. (E4)

Diante do exposto, sob a percepção dos entrevistados, percebe-se que o *site* institucional da UFV atende aos principais conceitos estabelecidos na parte teórica quanto à transparência das informações públicas, que deve ter clareza, objetividade e ser dotada de relevância, o que possibilita o controle e o monitoramento por parte da sociedade, com cobranças por eventuais desvios (HABERMAS, 1984; CGU, 2011; RAUPP, 2016). Além disso, foi possível observar um alinhamento das percepções com o esquema que foi proposto por Platt Neto *et al.* (2007), que utiliza os elementos da publicidade, compreensibilidade e utilidade para avaliar a qualidade da transparência da informação pública, conforme exposto a seguir:

Acho que todas as informações fornecidas no site da UFV são bem compreensíveis. É usado uma linguagem de fácil compreensão, que qualquer tipo de público consegue compreender [...] Também acho que são informações de bastante relevância, útil para a população, como por exemplo é divulgado pesquisas importantes feito no meio acadêmico, que podem representar algum benefício para a população como um todo. (E8)

Às vezes algumas informações que são colocadas lá não trazem muita relevância para o público. Mas na maioria das vezes sim, são informações importantes, como a publicidade de eventos acadêmicos que irão acontecer na universidade. (E9)

A abordagem seguinte propôs a discussão sobre a disponibilização da informação internamente na Instituição. Essa questão buscou identificar como funciona a transparência passiva entre os setores da UFV-CRP. Ressalva-se que a transparência passiva também é essencial na disponibilização de informações e no atendimento das demandas por informação, seja por clientes externos ou por clientes internos (CGU, 2013).

Nas entrevistas realizadas, as respostas foram bem convergentes entre si, sendo que a maioria declarou não encontrar dificuldade na obtenção de informações públicas dentro da Instituição e assim se manifestaram:

Nunca encontrei esse tipo de dificuldade aqui dentro [...] Internamente na Instituição acho os setores bem abertos para disponibilizar informações aos demais servidores. É claro que isso pode variar de uma gestão pra outra,

por exemplo. Os diretores podem ter uma certa influência nisso, de acordo com a cultura que eles impõe aos seus subordinados. (E14)

Nunca tive problemas para ter informações aqui na UFV. O fluxo de informações aqui é bem tranquilo. [...] Sempre que precisei de alguma informação, ela me foi fornecida. (E13)

Cerca de doze dos entrevistados mencionou não encontrar dificuldades na obtenção de informações internamente na UFV, conforme exposto acima. Porém, alguns desses respondentes ressaltaram que é raro, mas que às vezes acontece de determinados setores colocarem barreiras no fornecimento da informação.

Nunca tive dificuldades na obtenção de informações, acho que o convívio facilita esse processo [...] Claro que há setores que às vezes colocam uma certa dificuldade no fornecimento da informação, mas o mais importante é que a informação não deixe de ser fornecida. (E12)

Eu nunca tive problemas em ter informações aqui na UFV. Todas as informações que eu solicitei foram informadas. [...] Sei que há informações públicas que determinados setores gostam de esconder, de colocar um pouco de dificuldade. E são informações que deveriam ser fornecidas não só internamente, quando para comunidade. [...] Geralmente envolve o gasto de recursos, por exemplo. Mas claro se a gente for lá e questionar eles informam, ou seja, eles não deixam de fornecer a informação. (E9)

A Lei de Acesso à Informação busca romper com a cultura do sigilo, que ainda era bastante presente em diversos órgãos da administração pública, sendo típica de uma administração burocrática que se fecha em seus próprios procedimentos. Assim, implica em substituir as regras de criação de documentos secretos por regras de ampla divulgação, demonstrando uma gestão pública democrática, voltada efetivamente para o cidadão. Diante disso, ainda houve entrevistados que encontram dificuldades na obtenção de informações dentro da UFV:

Foram só algumas vezes [...] tem alguns setores que a burocracia ainda reina e por isso é difícil se ter informações de lá. [...] Acho que falta capacitação nesses setores para se ter uma preparo maior com a informação pública. (E1)

Infelizmente sim, poucas vezes, mas já tive sim. [...] falta critério e padronização na divulgação de informações pelos setores da universidade. Há setores que é tranquilo, agora tem uns que é bem complicado em obter informações [...] parece que eles gostam de colocar barreiras na hora de fornecer a informação que a gente solicita. (E10)

Sempre encontro dificuldades, é incrível. Não sei se é algo pessoal, mas há setores aqui dentro que são muitos difíceis em passar informação do que acontece lá dentro. E estou falando de informações públicas, aquelas que deveriam ser divulgadas amplamente a população. [...] Não quero citar setores para não expor, mas há setores que trabalham com informações essenciais ao público em geral. (E11)

As respostas demonstram que, embora em pouca proporção, ainda há aspectos burocráticos em alguns dos setores da UFV-CRP, com a dificuldade na obtenção de informações públicas e a existência de barreiras. A capacitação dos servidores e uma padronização na disponibilização das informações poderiam ajudar a tentar mitigar aspectos de uma cultura do segredo ainda presente na Instituição. Ressalta-se que quando for necessário negar o acesso à informação por tratar de aspectos sigilosos, conforme determina a LAI, o setor tem que esclarecer o motivo de não informar o cidadão.

Ainda dentro do tema de disponibilização da informação, a questão seguinte abordou os principais mecanismos de transparência ativa proporcionado pela UFV. Os entrevistados foram consultados sobre o seu conhecimento em relação aos seguintes relatórios: UFV em Números³², Relatório de Atividades³³ e Relatório UFV³⁴. Essa abordagem buscou investigar o conhecimento dos servidores quanto aos principais itens disponibilizados pela Instituição, com o objetivo de promover a transparência ativa.

O relatório “UFV em Números” é um folder publicado todos os anos com números sobre a UFV, como por exemplo: a Relação Candidato/Vaga dos Cursos de Graduação; Acervo Bibliográfico; Servidores; Área Física; Orçamento Executado; dentre outros. Dentre os entrevistados, onze disseram conhecer o relatório disponibilizado pela Instituição. Alguns desses servidores ressaltaram que conhecem o relatório porque todos os anos ajudam no levantamento de dados sobre o seu setor. Já doze dos entrevistados disseram conhecer o “Relatório de Atividades”, que é uma publicação, também anual, que reuni as principais informações sobre vários fatores da UFV, como: Síntese Histórica; Processos Seletivos; Convênios; dentre outros. Por fim, foi questionado sobre o conhecimento do “Relatório UFV”, que são tabelas com informações sobre os cursos de graduação

³² UFV em números está disponível em: http://www.ppo.ufv.br/?page_id=194

³³ Relatório de Atividades está disponível em: http://www.ppo.ufv.br/?page_id=194

³⁴ Relatório UFV está disponível em: <https://www.dti.ufv.br/relatorioufv/>

e pós-graduação; corpo docente; corpo técnico-administrativo; dentre outros. Esse relatório é menos conhecido se comparado com os demais relatórios analisados, em que apenas a metade dos respondentes declarou ter conhecimento sobre esse relatório. Segue as principais falas dos entrevistados sobre os relatórios disponibilizados pela UFV:

Conheço sim. Sempre olho na página esses relatórios para ficar por dentro do que passa na UFV [...] Acho muito válido esse tipo de informação, principalmente para o público externo a universidade, que nem sempre tinha acesso a esse tipo de informação [...] Um dos principais beneficiários são os futuros alunos, que buscam informações sobre os cursos de graduação da UFV. (E3)

Conheço todos esses relatórios sim. [...] todos os anos a PPO solicita ao meu setor dados para ser colocados nesses relatórios [...] acho muito importante o fornecimento desses relatórios, mas não sei se os alunos e a comunidade acadêmica tem conhecimento sobre eles [...] são um resumo de várias informações da UFV, desde informações voltadas para áreas de ensino, administrativas, de pesquisa, enfim [...] lá está resumido as principais informações da universidade. (E8)

Conheço mais o UFV em números [...] todos os anos Viçosa pede algumas informações aqui para esse relatório [...] acho que facilita o controle por parte da população essas informações, porque elas ficam expostas de forma bem simples. (E12)

Posso está enganado, mas conheço apenas o Relatório de Atividades, os outros eu não conheço não. (E1)

Desses relatórios aí, nunca ouvi falar desse UFV em Números, os outros sim, tanto o Relatório UFV, quanto Relatórios de Atividades eu conheço bastante [...] agora vou procurar sabe mais sobre esse UFV em números. (E7)

No item sobre a disponibilização da informação foram analisadas três questões realizadas na entrevista, que tinham como objetivo compreender como funciona a disponibilização da informação na UFV-CRP. Os entrevistados foram questionados sobre a efetividade do *site* institucional da UFV, em relação às informações que são divulgadas; sobre a disponibilização da informação internamente na Instituição; e sobre os principais mecanismos de transparência ativa proporcionado pela UFV.

Pode-se observar que na percepção da maioria dos respondentes ocorreu uma evolução na divulgação de informações pelo *site* da UFV, mas houve muitas ressalvas quanto a ajustes que ainda são necessários ao *site*.

Quanto à disponibilização das informações internamente na Instituição, ainda há a necessidade do rompimento com alguns aspectos burocráticos em determinados setores, que buscam dificultar o fornecimento de informações públicas solicitadas pelos próprios colegas de trabalho. Outro fato preocupante foi o não conhecimento dos entrevistados sobre os relatórios divulgados pela UFV. A Instituição busca fortalecer a transparência ativa com a disponibilidade desses relatórios, porém dentre os três relatórios apresentados, a metade dos respondentes disseram conhecer apenas um. Percebe-se a necessidade de uma maior divulgação nos setores internos da UFV quanto a esses relatórios que estão disponíveis para qualquer cidadão.

4.2.2.3 Direção da Informação

Nesse tema foram abordadas duas questões nas entrevistas que tinham o objetivo de compreender como funciona a direção da informação na UFV-CRP, ou 'para quem são divulgadas as informações'. Esse tema envolve os conceitos de transparência horizontal e vertical. Ambos os processos são complementares entre si e são essenciais ao fortalecimento da transparência pública, relacionando com a disponibilização de informações dos subordinados para os superiores hierárquicos e dos administradores aos administrados, além do gestor conseguir observar o que acontece além da organização e a possibilidade dos que estão de fora perceberem o que acontece no interior da mesma.

O objetivo da primeira questão foi buscar compreender o fluxo da informação, abrangendo tanto a transparência vertical (pra baixo e pra cima), quanto à transparência horizontal (pra dentro), questionando-se a percepção do entrevistado quanto à transparência das informações no dia-a-dia da Instituição e nas ações do próprio setor em que trabalha.

Ao manifestarem suas percepções sobre a transparência nas ações cotidianas da UFV-CRP, encontra-se a predominância das respostas que reconhecem como transparentes as ações da universidade. Porém, alguns desses respondentes ressaltaram que ainda falta essa característica em algumas situações no *campus*. Ademais, apenas dois entrevistados afirmaram que a transparência é

raramente vista nos atos da universidade e que são poucas as ações que dispõem de amplo conhecimento de todos.

Sim, eu acho que a universidade é transparente no seu dia-a-dia [...] A maioria das informações solicitadas são fornecidas. (E16)

Até considero sim, mas ainda tem o que melhorar [...] grande parte dos eventos do *campus* são divulgados com frequência, outros acontecimentos nem sempre temos acesso. (E3)

Não considero não. Sinto que precisaria de uma comunicação interna maior [...] A UFV ainda peca muito nisso. (E11)

Acho que nas ações cotidianas na UFV ainda falta muita transparência. Informações importantes não são divulgadas, como exemplo com que se gasta o recurso que vem de Viçosa. Geralmente quando ficamos sabendo é sempre depois que já ocorreu o gasto. [...] Acho que a UFV precisa ser mais transparente com a comunidade acadêmica. (E10)

Já quando questionado aos entrevistados sobre a transparência em seu próprio setor, encontramos saturação na afirmação de que o mesmo é transparente quanto às informações e atos públicos.

Quando é possível somos sempre transparentes sim. [...] mas é claro que tem situações que não podemos ser, como por exemplo no fornecimento de informação pessoal de alunos [...] isso a gente tem que manter em sigilo. (E6)

Sim, somos transparentes sim, não me lembro de nenhum momento em que não fomos transparente. Tudo que é solicitado nós informamos [...]. (E9)

Percebe-se que quando questionados sobre a transparência na Instituição, os entrevistados consideraram a UFV transparente, alguns com ressalvas solicitando melhorias. Isso retrata a direção da informação no que tange a transparência vertical pra baixo. Já quando questionados sobre a transparência no próprio setor, observamos a saturação na resposta afirmativa, sob a alegação de que sempre são transparentes dentro do que é permitido, demonstrando a direção da informação sob a vertente da transparência vertical pra cima.

Uma política de informação transparente nos órgãos públicos deve envolver todos os servidores, não só aqueles que detêm o poder, ou seja, a informação pública deve seguir de forma efetiva todos os fluxos e direções. Além disso, é necessário um conhecimento por parte dos envolvidos quanto ao que é ser

transparente. Isso envolve a disposição de abertura, que é dever de quem detém a informação, com a retirada de obstáculos ao acesso à informação e a disposição de informar, que se relaciona com a disponibilização de informação suficiente para a sociedade (GOMES FILHO, 2005). Observa-se a necessidade da transparência pública fazer parte da política organizacional, dentro da estrutura organizacional da Instituição, conforme se pode verificar na resposta do entrevistado 3:

Na medida do possível o meu setor é transparente sim. Não seguramos informação, o que pode ser divulgado nós divulgamos [...] acho que falta na UFV uma política organizacional voltado pra transparência, isso ajudaria todos os setores na busca por mais transparência e consequentemente a UFV seria mais transparente [...] porque não adianta só um setor ser transparente, todos devem ser.

Ainda dentro do tema de direção da informação, a questão seguinte aborda especificamente a transparência vertical “pra baixo” nas relações hierárquicas na UFV. Os entrevistados foram estimulados a responder quanto à questão da centralização ou descentralização da informação nos superiores hierárquicos. Essa questão tentou compreender se o fluxo da informação vertical pra baixo ocorre de forma efetiva na Instituição. Ressalta-se que essa questão causou uma certa apreensão nos entrevistados, devido ao assunto abordado e a posição da pesquisadora na Instituição, que é também servidora. Entretanto, esse fato não prejudicou o objetivo da pesquisa, apenas ocasionou uma maior busca pelas palavras certas ao se responder à pergunta.

Diante disso, treze dos entrevistados afirmaram que há uma ampla transparência nas informações por parte dos superiores, porém que esse fluxo ainda precisa ser melhorado. Já os demais entrevistados, declararam ser raro às vezes em que os superiores repassaram informações a respeito da gestão na Instituição. Isso pode estar associado à cultura imposta pelo setor, relacionado com o tipo de informações que eles trabalham. Ressalta-se que todos os setores entrevistados lidam efetivamente com a informação pública e que a não divulgação de informação apenas deve ocorrer em casos de preservação da privacidade ou de segurança do Estado, conforme dispõe a LAI. Segue as principais falas sobre o questionamento:

Sempre divulgam [...] só não fica sabendo quem não quer se informar [...] pode até acontecer de alguma coisa não ser informada, mas acho que é raro. (E15)

Acho que divulgam sim. Nesse aspecto aqui na UFV acho bem tranquilo [...] mas é claro que tem alguns acontecimentos que ficamos sabendo bem depois, acho que algumas vezes é falho a comunicação. (E16)

[...] raramente me repassam esse tipo de informação. Geralmente eu fico sabendo das decisões que acontecem aqui em conversas com os colegas. (E10)

Conforme menciona Calland (2002), informação é poder. A transparência coloca aqueles sobre os quais o poder se exerce sob o mesmo nível de importância daqueles que o exercem. A sociedade passa a ter uma posição ativa nas relações de exercício do poder, intervindo nessas relações com reivindicações e cobranças, fornecendo mecanismos para o fortalecimento da democracia e da *accountability* na Instituição. Dessa forma, a transparência permite que essa relação aconteça de forma igual entre os envolvidos que originalmente eram desiguais. Foi nesse sentido a declaração do entrevistado E3:

Eu considero a UFV muito transparente nesse sentido [...] de falar sobre as decisões tomadas no nosso *campus*. Mas acho que algumas decisões poderiam consultar a gente primeiro antes da decisão. Acho que isso ia contribuir muito para uma melhor gestão aqui [...] ia colocar a gente numa posição de mais importância dentro da UFV, de decidir junto com a direção [...] e não só a gente não, mas toda a comunidade acadêmica, até pra eles exercerem um controle, monitorar o que a UFV tá fazendo.

Diante do exposto, no tema sobre a direção da informação foram analisadas duas questões realizadas na entrevista, que tinham como objetivo compreender como funciona a direção da informação na UFV-CRP, ou 'o para quem são divulgadas as informações'. Os entrevistados foram questionados sobre a efetividade do fluxo da informação, abrangendo tanto a transparência vertical (pra baixo e pra cima), quanto à transparência horizontal (pra dentro) e também foram questionados de forma específica sobre a efetividade do fluxo de informação gerido pelos superiores, relacionado ao fluxo da informação vertical pra baixo.

Dessa forma, dentro desse tema pode-se observar que a maioria dos respondentes concordam com a forma que acontece o fluxo de informação no dia-a-dia dentro da universidade, mas houve muitas ressalvas quanto a situações no *campus* em que a transparência não acontece. Quando ao fluxo de informação no próprio setor, todos os servidores declaram que buscam ao máximo a transparência em todas as informações de sua responsabilidade. Alguns entrevistados, no entanto,

ressalvaram que tem situações em que a informação deverá ser preservada, como no caso de envolver dados pessoais. Por fim, quanto a fluxo de informação vindo dos superiores, grande parcela dos respondentes declarou que existe uma boa divulgação das tomadas de decisão no *campus*, mas que ainda tem muito a ser melhorado, inclusive com o envolvimento de todos os atores abrangidos na tomada de decisão.

4.2.2.4 Percepção dos Envolvidos

Sobre este tema foi abordado uma questão nas entrevistas, que tinha o objetivo de identificar, na percepção dos entrevistados, os pontos positivos e negativos na transparência das informações públicas.

Quando indagados sobre os principais impactos positivos na transparência de informações a sociedade, sete dos respondentes indicaram o fortalecimento da fiscalização e do controle exercido pela população. Isso demonstra uma compreensão quanto à necessidade da transparência para uma gestão democrática. Sem a efetiva divulgação das informações públicas, não há como o cidadão exercer o seu papel democrático em fiscalizar os atos públicos e cobrar por eventuais desvios do interesse público.

Como ponto positivos temos que a transparência permite que o cidadão acompanhe a gestão pública; analise os procedimentos dos gestores e favoreça o crescimento da cidadania. A transparência possibilita a redução de desvios de verbas e o cumprimento das políticas públicas. [...] A transparência das informações estimula a participação social. (E7)

A transparência é uma extensão prática da democracia, em que o sigilo é exceção, proporcionando ao cidadão um instrumento de cobrança. (E16)

Além disso, seis dos entrevistados apontaram como fator positivo a promoção ao combate à corrupção e uma utilização mais efetiva dos recursos públicos. Isso corrobora o entendimento de Angélico e Teixeira (2012), que afirmaram que entre os benefícios ofertados pela transparência, estão: a defesa e a garantia dos direitos humanos; o reforço da participação popular; o enfrentamento de abusos de um governo sem compromisso com a democracia; e o combate à corrupção. Além disso,

outra parcela dos respondentes também mencionou o fato do acesso à informação pública ser um direito do cidadão.

De positivos na transparência do atos públicos temos o controle da corrupção e otimização do uso dos recursos. (E11)

O combate à corrupção, a indução a responsabilidade, o controle das ações dos gestores a utilização de forma eficiente dos recursos públicos, são o lado positivo. (E12)

A publicidade é um dos princípios da administração pública, sendo assim, considero o compartilhamento de cadastros e informações públicas muito importante. Atos, programas, obras, serviços, informações fiscais devem ser devidamente comunicados a população. (E6)

Todos têm o direito de ser informados. Ninguém é dono dos acontecimentos. A transparência é essencial no serviço público. (E9)

De positivos temos o direito de todo cidadão de solicitar informações públicas e o fim do sigilo eterno dos documentos oficiais. [...] Hoje temos a lei que regula esse direito do cidadão, assim é algo positivo em não se falar mais que não posso divulgar determinada informação porque é ilegal a sua divulgação. Não temos mais essa desculpa porque é um direito que o cidadão tem. (E15)

Quanto aos aspectos negativos na transparência da informação, nove dos entrevistados não souberam mencionar nenhum ponto dessa natureza, em que afirmaram só deslumbrar aspectos positivos quanto à transparência das informações públicas. Dos demais que conseguiram elencar alguma característica negativa no acesso à informação, pode-se destacar a má utilização das informações recebidas, como por exemplo, ao se expor informações financeiras dos servidores. Essa principal característica negativa apontada pelos respondentes permite perceber um alinhamento com a pesquisa realizada por Matta (2011) com os servidores públicos do Poder Executivo Federal e publicada antes da entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação. A mencionada pesquisa identificou que o principal item negativo no amplo acesso à informação está relacionado à má utilização da informação, sendo motivo de preocupação de uma grande parcela dos entrevistados.

[...] e de negativos temos a exposição de dados a pessoas com más intenções. Não sabemos como o cidadão irá usar a informação recebida. É claro que sempre esperamos que seja positivamente, fazendo o seu papel de cidadão. Mas infelizmente não podemos ter certeza. (E11)

[...] já de negativos temos a exposição das informações financeiras dos servidores. Essas informações são divulgadas de forma ampla na internet e

hoje há muita criminalidade. Mas acho que é certo divulgar, pois o cidadão contribui pagando impostos e tem direito de saber com o que o seu dinheiro está sendo gasto. (E12)

Além disso, a divulgação de informações de forma imprecisa pode provocar uma compreensão indevida por parte da população, sendo necessário que a informação pública seja clara e com linguagem simples ao cidadão.

Eu acho que a divulgação de dados deve ser realizada com cautela, de modo a não criar confusão nos receptores da informação. (E3)

[...] já de negativo é que as pessoas às vezes se apropriam somente da “parte” da informação que lhes favorece, o que pode exigir um esforço por parte da administração ou setor para esclarecer e justificar a informação dada. (E2)

A informação deve ter caráter informativo, assim, devemos ficar atentos a essa possibilidade de deturpação do sentido da informação [...]. É muito importante desenvolver a transparência na administração pública. (E6)

Dentre as respostas também foi lembrado, ainda que de forma indireta, um dos princípios da Administração Pública, o da impessoalidade. O mencionado princípio é exposto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e deve reger todas as ações na gestão pública, vedando a promoção pessoal dos agentes públicos na divulgação das informações, em que o fim perseguido é sempre o interesse público, e não o particular.

Não vejo aspectos negativos na transparência das informações públicas, mas ressalto que uma informação parcial não dará a transparência devida, impedindo os interessados de terem acesso ao conteúdo necessário para compreensão dos fatos e atos administrativos. Além disso, devemos saber como informar, pois muitos servidores gostam de se autopromover para as demais pessoas. E o foco na transparência dos atos públicos não deve ser esse, e sim divulgar o que é direito do cidadão. (E7)

O ponto negativo é publicar informações para promoção pessoal de autoridades, o que infelizmente ainda é muito comum. (E6)

Ainda, um dos entrevistados mencionou como fator negativo na transparência das informações públicas, a falta de servidores efetivos para que se forneça a informação de forma rápida e eficiente. Muitos setores demandam mais agentes públicos para que o serviço seja prestado com mais qualidade.

As desvantagens residem nas limitações do sistema, às vezes as informações solicitadas geram trabalho adicional ao órgão público podendo

afetar o seu funcionamento. Nem todos os setores públicos possuem mão de obra excedente para responder com tranquilidade às informações dos cidadãos, portanto não basta apenas o instrumento de acesso à informação, necessita de investimentos em mão de obra e capacitação para atender da melhor forma o cidadão, sem atrasos. (E16)

Diante do exposto, o tema exposto indica uma possível ruptura com a cultura do segredo na Instituição, com o acesso à informação sendo reconhecido pelos respondentes como um direito do cidadão. Além disso, foi mencionado que a transparência pode proporcionar um efetivo controle e monitoramento social, fortalecendo a *accountability* através da redução do distanciamento existente entre os cidadãos e os atores públicos, gerando um aperfeiçoamento na gestão e no desempenho governamental, com o combate a corrupção e um melhor gasto dos recursos públicos.

5 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

A última questão nas entrevistas tinha o objetivo de disponibilizar um momento ao entrevistado para propor mudanças e sugestões para a melhoria da transparência na UFV-CRP. Dessa forma, as opiniões apresentadas podem acrescentar na boa gestão da transparência na Instituição, que passa a conhecer o ponto de vista do servidor público e permite aproveitar as ideias apresentadas. Muito dos respondentes, durante a entrevista, já foram relatando as suas sugestões ao tema. Entretanto, o intuito da questão era dispor de um momento específico para que discorressem sobre o assunto.

Observa-se que, dentre as sugestões apresentadas pelos entrevistados, a de maior destaque está relacionada à realização de reuniões com o objetivo de divulgar a informação, estabelecendo um fluxo melhor das informações na Instituição. Além disso, foram sugeridas melhoras no *site* institucional, com uma estrutura que favoreça uma melhor disposição da informação na página digital.

Uma reunião geral com a Diretoria e servidores e/ou discentes, semestralmente, poderia contribuir significativamente [...] é necessário expor mais e com qualidade, e acho que reuniões poderia ser uma forma efetiva de dar maior transparência as ações aqui no *campus*. (E3)

Aperfeiçoar o *site* institucional, divulgar informações fiscais do *campus*, ampliar o acesso de informações administrativas, realizar mais reuniões para apresentar levantamentos de demandas, são algumas ações que melhorariam a transparência das ações na UFV-CRP. (E6)

Lançamento nos sistemas internos das atividades desenvolvidas em cada setor [...] para que possamos saber o que cada setor é responsável e assim obter a informação de forma mais fácil. [...] Reuniões periódicas com chefias e repasse para os demais servidores também seria uma boa opção para melhorar a transparência aqui na UFV. (E9)

Melhoras na estrutura do *site*, com as informações sobre transparência pública e acesso as informações em local mais visível na página. [...] O *site* da UFV precisa de uma melhor estrutura para que possamos visualizar as informações de maneira mais organizada. (E13)

Ampliar e dinamizar o serviço ou setor responsável pela organização da página da UFV e de comunicação em geral. (E8)

Sugiro a melhora do *site* da UFV para uma melhor apresentação das informações da instituição, o que facilita o acesso à informação por parte do cidadão. (E15)

Ademais, uma capacitação/treinamento aos servidores também foi sugerida por parte dos respondentes, visando conhecimento no trato da informação e uma consolidação de uma cultura transparente.

Uma comunicação interna mais eficaz, especificadamente do *campus* CRP. Pode ser através de treinamento aos servidores. (E11)

[...] também a capacitação de todos os setores para entenderem a importância da transparência, tanto como força de lei, quanto como instrumento democrático. [...] Sem um treinamento dos servidores fica difícil de cobrar que as coisas aconteçam. Se eles não sabem como fazer, como podemos cobrar por mais transparência? Um treinamento seria fundamental aqui na UFV. (E15)

Uma forma de melhorar a transparência aqui na universidade seria um treinamento de servidores, docentes e técnico-administrativos, quanto à importância da transparência, pois as informações pertencem à sociedade e não à instituição ou aos servidores. É importante que todos saibam disso. (E16)

Um dos principais desafios na implementação de um sistema de acesso à informação é superar a cultura do segredo, sendo que a disponibilização de informação à sociedade necessita de uma cultura aberta e o servidor tem grande contribuição para essa mudança, pois trabalha diariamente com a informação pública, desde a sua produção a seu arquivamento (CGU, 2011). Assim é de suma importância a capacitação dos servidores públicos que são atores essenciais no processo de amplo acesso à informação pública a sociedade.

A figura a seguir apresenta as palavras mais mencionadas pelos servidores ao sugerir melhorias na transparência da informação pública³⁵:

³⁵ Nuvem de palavras criada no site <https://www.jasondavies.com/wordcloud/#%2F%2Fwww.jasondavies.com%2Fwordcloud%2Fabout%2F>

além de demonstrar quais são os benefícios advindos da transparência pública.

Após a exposição das propostas de intervenção ao tema da pesquisa, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal do presente estudo foi o de analisar a percepção dos servidores públicos técnico-administrativos da UFV-CRP quanto à transparência sob os aspectos da legitimidade, legalidade, disponibilização e operacionalização da informação na Instituição, após a implantação da Lei de Acesso à Informação. Para tal, foi investigado, através do SIC, os principais objetos de procura pelo cidadão e os setores com mais demandas em solicitações por informação na Instituição. Além disso, buscou-se identificar, na percepção dos TAE's da UFV-CRP, a legitimidade e a legalidade da LAI; a disponibilização da informação e a operacionalização da lei; e os pontos positivos e negativos na transparência da informação pública. Ademais, também se buscou descrever o conhecimento desses agentes públicos quanto às principais regras impostas pela Lei de Acesso à Informação, identificadas neste trabalho, como legitimidade, justificativa, negativa de acesso e prazos.

Na pesquisa foi utilizada a abordagem qualitativa e o método do estudo de caso. O tratamento dos dados foi realizado através do método da análise de conteúdo. A coleta de dados teve início com um levantamento documental, em que se investigaram as solicitações feitas no Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) da UFV, no período de maio de 2012 a dezembro de 2017. Essas informações foram coletadas em relatórios disponíveis na página digital da Controladoria-Geral da União (CGU). Após a coleta documental, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, conforme roteiro disposto no Apêndice A. O universo das entrevistas foi composto pelos servidores públicos técnico-administrativos da UFV-CRP, que trabalham nos setores que mais tiveram demandas por informação no período em estudo, conforme a pesquisa documental, quais sejam: dois setores vinculados a Diretoria de Ensino, dois a Diretoria Administrativa-Financeira e um setor vinculado a Diretoria Geral do *campus*. A pesquisa contou com a participação de 16 pessoas no total. Esse quantitativo foi alcançado a partir técnica de saturação de dados, em que os dados obtidos, em certo ponto da pesquisa, estavam sendo redundantes e repetitivos.

A escolha dos sujeitos da pesquisa foi essencial para se buscar alcançar os objetivos do estudo, pois é o servidor público o principal elo na transparência das

ações públicas perante a sociedade. É ele o responsável pela produção, pela execução e pela divulgação das informações de interesse público, sendo assim, tem um papel fundamental para que a mudança na cultura do acesso de fato ocorra. E os servidores que participaram da pesquisa trabalham em setores com grande fluxo de informações públicas.

Para consecução dos objetivos propostos na pesquisa, apoiou-se nas principais teorias, conceitos e atributos ligados a transparência pública, que pudessem dimensionar as características desse processo na Instituição em estudo. Apoiou-se também, evidentemente, na Lei de Acesso à informação nº 12.527/2011, mecanismo essencial para o efetivo exercício da cidadania, que possui o objetivo de ampliar e normatizar a transparência do Estado, possuindo, dentre outras funções, a de delimitar e estabelecer as formas de atuação dos agentes públicos no que condiz à transparência dos atos governamentais, garantindo ao cidadão o direito de acesso à informação.

Os resultados obtidos mostraram uma expressiva evolução no quantitativo de solicitações destinadas a UFV, desde o início da investigação (2012) até o seu fim (2017). Essa evolução na participação do cidadão pode sugerir uma animação por parte da sociedade com o começo de uma política voltada para o direito de acesso à informação no nosso país, assim como demonstra também uma necessidade por mais divulgação de informações no *site* oficial da Instituição, sendo que a sua falta justifica que o cidadão recorra ao SIC. Conforme foi apontado pelos entrevistados, a UFV quase sempre é transparente nas suas ações cotidianas, mas ainda há vários pontos que precisam ser melhorados. Dessa forma, a transparência ativa acontece, mas não ainda de forma efetiva. A fim de constatar esse fato, dos três relatórios usados pela UFV como mecanismo da transparência ativa, a metade dos respondentes disseram conhecer apenas um.

Ainda pode-se mencionar o *site* oficial que foi bastante citado pelos entrevistados como uma forma de melhorar o fluxo de informação na UFV e aproximar o cidadão das ações da Instituição, buscando fortalecer a transparência ativa na Instituição. Foi reconhecida uma significativa melhora no fornecimento da informação em comparação com o *site* existente há alguns anos atrás. Entretanto, foi ressaltada a necessidade ainda de alguns ajustes para uma melhor disponibilização da informação a população. Essa questão trouxe algumas

sugestões por parte dos entrevistados, com o objetivo de melhorar o *site* institucional, como por exemplo, a forma em que as notícias são divulgadas e uma distribuição mais coerente das informações na página digital. Importante ressaltar, que embora o *site* ainda precise ser remodelado para atender de forma concisa a transparência pública, as informações que lá hoje são divulgadas atende, de acordo com os dados da pesquisa, aos principais conceitos estabelecidos na parte teórica quanto à transparência das informações públicas, que deve ter clareza, objetividade e ser dotada de relevância, o que possibilita o controle e o monitoramento por parte da sociedade, com cobranças por eventuais desvios do interesse público.

Pode ser observado ainda, que praticamente todas as solicitações por informações à UFV realizadas no SIC foram atendidas. Entretanto, pelos dados levantados na pesquisa, ainda acontece de determinados setores colocarem barreiras no fornecimento da informação. Diante disso, apenas quatro dos entrevistados relataram nunca terem tido dificuldades no acesso a informação internamente na Instituição, sem ressalvas. Dessa forma, ainda há aspectos burocráticos em alguns setores da UFV-CRP, com a dificuldade na obtenção de informações públicas e a existência de bloqueios quanto à transparência passiva.

Identificou-se ainda a necessidade de fortalecimento do alinhamento da Instituição com a Lei de Acesso à Informação, em vigência desde 2012. Os dados apurados na pesquisa revelam uma grande falta de conhecimento por parte dos servidores públicos, estes os responsáveis por colocar em prática os preceitos da LAI. Por exemplo, o prazo que deverá ser fornecido a uma solicitação que não poderá ser atendida de imediato, não foi do entendimento de nenhum dos respondentes do estudo, reportando a solução da situação a uma posição pessoal do servidor. Assim, nenhum dos entrevistados soube esclarecer qual o critério para a definição desses prazos e qual seria efetivamente o prazo estipulado.

Além disso, onze dos sujeitos da pesquisa não conhecem ou não sabem as funções do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), o que demonstra a necessidade de uma maior divulgação do setor no ambiente interno da Instituição. Além disso, esse dado leva a reflexão sobre o conhecimento do setor no ambiente externo. Essa falta de alinhamento dos servidores com o que estabelece a LAI pode ser explicada pela falta de capacitação e treinamento disposto pela Instituição. Como pode ser verificado na pesquisa, a grande maioria dos entrevistados não teve

nenhum tipo de treinamento, capacitação ou orientação quanto a Lei de Acesso à Informação, gerando a reflexão quanto a preparação desses servidores para executar no seu dia-a-dia o que está disposto nesse ato normativo. Executar uma atividade sem conhecer o que determina a regra geral, pode acarretar erros e equívocos na gestão da informação pública.

Não obstante, é preciso esclarecer que não há uma falta de alinhamento com a LAI em todas as situações. Em alguns pontos os servidores foram ao encontro do que determina a LAI, como no reconhecimento da legitimidade do cidadão em solicitar informações nos órgãos públicos. Além disso, quando se teve que negar informação ao cidadão, a ação estava vinculada ao dever de preservar as informações pessoais, dever previsto expressamente na LAI.

Foi constatado ainda que, dentre os principais impactos positivos na transparência de informações a sociedade, está presente diversas características que fortalecem a *accountability*, como exposto na parte teórica. Pode-se citar o fortalecimento da fiscalização e do controle exercido pela população; o combate à corrupção; e uma utilização mais eficiente dos recursos públicos. Dessa forma, a transparência é fundamental para o fortalecimento da *accountability*, através da redução do distanciamento existente entre os cidadãos e os atores públicos.

Diversos desafios ainda deverão ser enfrentados na implementação efetiva da LAI na Instituição. Entretanto, o mais crucial deles é a extinção da cultura do segredo, identificada principalmente nas dificuldades apresentadas na divulgação de informações pelos setores da UFV. Diante disso, com base na pesquisa realizada, foi possível sugerir à Instituição alguns mecanismos que poderão ser usados na busca por mais transparência das informações e um cumprimento e conhecimento da legalidade pelos servidores públicos.

A pesquisa realizada abordou um tema que, pela sua extrema significância, permite desdobramentos e continuidade do estudo. Diante disso, recomenda-se o desenvolvimento de futuras pesquisas com outros sujeitos, como os principais usuários dos serviços prestados pela UFV, os discentes. Ademais, poderá ser estendida a comunidade acadêmica como um todo, como parceiros e outras instituições públicas, com o objetivo de compreender, sob a ótica desses atores, a efetividade da transparência pública na universidade e, além disso, se os preceitos da LAI estão sendo cumpridos. As recomendações com a orientação de trabalhos

futuros visa também aumentar a confiança nos resultados encontrados neste estudo. Por fim, espera-se que a pesquisa estimule e incentive a discussão sobre o tema na Instituição estudada, buscando novos caminhos para uma área tão importante na gestão pública.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004.

AIE - Access Info Europe. **Qué hacemos**. 2017. Disponível em: <goo.gl/3bqxUc>. Acesso em: 24 abr. 2017.

AIE - Access Info Europe. **Open Government Standards: Transparency Standards**. Madrid, 2013. Disponível em: <goo.gl/rgAiEo>. Acesso em: 20 abr. 2017.

ALMEIDA, Roseane; VOSGERAU, Dilmeire S. Ramos. O processo de análise de dados a partir de mensagens extraídas de um ambiente virtual. In: VII Congresso Internacional de Educação, Curitiba, 2007. **Anais**. Curitiba: Educere, 2007.

ALVES, M. **Do sigilo ao acesso**: análise tópica da mudança de cultura. Revista TCEMG, edição especial, 120-134p, 2012.

ANGÉLICO, Fabiano; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Acesso à informação e ação comunicativa: novo trunfo para a gestão social. **Desenvolvimento em questão**. Editora Unijuí. v. 10, n. 21, set./dez. 2012.

ANGELICO, Fabiano. **Lei de Acesso À informação pública e seus possíveis Desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FGV. 2012. 133 p.

ARTIGO19. **Liberdade de Informação**: participação e controle social da administração pública. São Paulo: 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Presses Universitaires de Fraice, 1977.

BERNARDO, J. S.; SEDIYAMA, G. A. S.; REIS, A. O. Transparência e Accountability na Administração do Município de Viçosa - MG e seus Limitrofes. **XX Congresso USP – Iniciação Científica em Contabilidade**, 2015. Disponível em: <goo.gl/6BJYE0>. Acesso em: 09 mar. 2017.

BRASIL. Acesso à Informação. **Histórico da LAI**: conheça o fluxo de apresentação e tramitação até a sanção da Lei de Acesso à Informação no Brasil. 2014. Disponível em: <https://goo.gl/0AG18L>. Acesso em: 22 abr. 2017.

_____. Acesso à Informação. **LAI**: Política de Monitoramento. 2017. Disponível em: <https://goo.gl/fUvAwz>. Acesso em: 05 mai. 2017.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. Disponível em: < https://goo.gl/qsV5BQ>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Brasília. Disponível em <<https://goo.gl/kNvywW>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

_____. Lei nº 12.257, de 18 de novembro de 2011. Brasília. Disponível em: <<https://goo.gl/8qA7WL>>. Acesso em: 05 abr. 2017.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Brasília. Disponível em: <<https://goo.gl/SD1p2r>>. Acesso em: 02 mai. 2017.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Brasil Transparente**. 2017a. Disponível em: <<https://goo.gl/4cS1FP>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Escala Brasil Transparente**. 3ª avaliação. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/LyxWoJ>>. Acesso em: 18 mai. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006

CALLAND, Richard. Access to information: how it is useful and how it is used? In: NEUMAN, Laura. **Access to information: a key to democracy**. Atlanta: The Carter Center, 2002. Disponível em: <goo.gl/ops8HP>. Acesso em: 9 abr. 2017.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, nº 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CARVALHO, Antônio Ivo et al. **Escolas de governo e gestão por competências: mesa-redonda de pesquisa-ação**. Brasília: ENAP, 2009.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. **Democracia, Avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático**. Anais do EnAPG. São Paulo, 2006.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 4, p. 993-1016, 2012.

CGU – Controladoria Geral da União. **Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã**. 2010. Disponível em: <goo.gl/kK0wfU>. Acesso em: 26 mar. 2017.

_____ – Controladoria Geral da União. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/ZEiXPR>>. Acesso em: 02 abr. 2017.

_____ – Controladoria Geral da União. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília: 2013.

_____ - Controladoria Geral da União. **1º Relatório sobre a implementação da lei nº 12.527/2011**. Brasília: 2013a. Disponível em: <<https://goo.gl/eXOxo0>>. Acesso em: 18 abr. 2017.

_____ – Controladoria Geral da União. **Relatório sobre a Implementação da Lei nº 12.527**: Lei de Acesso à Informação. 4ª ed. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/anXBJI>>. Acesso em: 07 abr. 2017.

CLD – Centre for law and democracy. **What We Do**. 2017. Disponível em: <goo.gl/NDGdns>. Acesso em: 24 abr. 2017.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil**. Sentença de 24 de novembro de 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/6ncQpk>>. Acesso em: 13 mai. 2017.

COSTIN, Claudia. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

E-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão. **Relatório de pedidos de acesso à informação e solicitantes**. 17/09/2017. Disponível em: <<https://goo.gl/wkxJWL>>. Acesso em: 17 set. 2017.

FONTANELLA, B. J. B.; RICAS, J.; TURATO, E. R. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 24(1):17-27, jan, 2008.

GAMA, J. **Instrumentos de transparência e acesso às informações públicas**: um estudo das demandas por informações contábeis nas universidades federais. Tese de Doutorado. Brasília: UNB. 2015.190 p.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

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

GOMES FILHO, A. B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, X, Santiago, 2005. **Anais...** Clad, 2005.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HEALD, David. **Transparency as na instrumental value**. In Hood, C. Heald, D. *Transparency: The Key to Better Governance?* New York: Oxford University Press, 2006, p. 59-73.

JARDIM, J. M. O acesso à informação arquivística no Brasil: problemas de acessibilidade e disseminação. In: ARQUIVO NACIONAL. **Mesa redonda nacional de arquivos**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999.

KOPPELL, J. G. S. Pathologies of *Accountability*: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. **Public Administration Review**. Yale, v.65, n.1, p. 94-108, january/february, 2005. Disponível em <goo.gl/YtqCYL>. Acesso em: 02 mar. 2017.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 17^a ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LIMA, M. H. T. F. et al. Uma análise do estatuto princípio-epistemológico do direito à informação na Lei de Acesso à Informação (Lei 12527/2011). In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 13., 2012, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2012.

LOPES, C. A. Acesso à informação pública e melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília,D.F., n. 8, p. 5-40, dez. 2007.

LOPES, Reginaldo. **Projeto de Lei da Câmara n. 219 de 2003**. Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública. 26 fev. 2003. Disponível em: <https://goo.gl/iMZ8wr>. Acesso em: 23 abr. 2017.

MARSHALL, Theodore. Cidadania e classe social. In: _____. **Cidadania, classe social e status**. São Paulo: Zahar, 1967. cap. 3, p. 57-114.

MARTINS, Humberto. **Lei da transparência e sua aplicação na administração pública**: valores, direito e tecnologia em evolução. Brasília: Superior Tribunal de Justiça. 2014.

MATTA, Roberto da. **Sumário Executivo**: Pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no poder executivo federal brasileiro. Brasília: Controladoria Geral da União, 2011.

MEDEIROS, F. S. **Uso de questionários nos trabalhos de conclusão de curso da licenciatura em química**: uma discussão metodológica. Porto Alegre, 2012.

MENDEL, T. **Liberdade de Informação**: um estudo do direito comparado. 2. ed. Brasília: Unesco, 2009.

MERINO, Mauricio. **La Participación de la Ciudadanía en la Democracia**. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática nº 4. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral, 2005. Disponível em: <goo.gl/r34UjX>. Acesso em: 03 mar. 2017.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 2.ed. São Paulo: Método, 2008

OEA - Organização dos Estados Americanos. **Declaração de princípios sobre Liberdade De Expressão**, de outubro de 2000. Disponível em: <goo.gl/E16Bf8> Acesso em: 20 de abr. de 2017.

O 'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n.44, p.27-54, 1998.

OKFN – Open Knowledge Internacional. Global Open Data Index. **Place overview**. 2017. Disponível em: <goo.gl/J1FtW2>. Acesso em: 24 abr. 2017.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948. Disponível em: <goo.gl/oUDXHK>. Acesso em: 21 abr. 2017.

ONODC - Nações Unidas: Escritório contra Drogas e Crime. **Convenção das Nações Unidas contra a corrupção**. 2007. Disponível em: <goo.gl/FmoTtM>. Acesso em: 21 abr. 2017.

PACHECO, R. S. Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e *accountability* democrática. In: SEMINÁRIO A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: possibilidades e obstáculos, 1998, Recife. **Anais...** Recife, 1998.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

PLATT NETO, Orion Augusto et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2007.

RAUPP, Fabiano M. Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios Brasileiros. **Revista Contemporânea de Contabilidade**. UFSC, Florianópolis, v.13, n. 30, p. 34-52, set./dez. 2016

RELLY, J. Freedom of Information Laws and Global Diffusion: Testing Rogers's Model. **Journalism & Mass Communication Quarterly**, vol. 89, ed. 3, 2012.

ROCHA, A. C. et al. Coprodução do controle como bem público essencial à accountability. In: XXXVI Encontro da ANPAD, 36, 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2012.

RTI. **The Right to Information Rating**. 2017. Disponível em: <goo.gl/afbhC>. Acesso em: 25 abr. 2017.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Ed.). **Self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SENDUGWA, G. R. **Legislating and Implementing Public Access to Information in Africa**. What are the Incentives for Government and Civil Society Actors. In: I Conferência Global sobre Transparência, 19-20 maio, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/f0eC94>>. Acesso em: 26 abr. 2017

SENGE, P. **A quinta disciplina**. Rio de Janeiro: Atlas, 1994.

SUK KIM, Pan et al. Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. **Public Administration Review**, v. 65, n. 6, nov./dez. 2005. p. 646-654.

TCE/SC – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Inde 2016**. 2016. Disponível em: <goo.gl/PW9gZO>. Acesso em 20 mar. 2017.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **The Anti-Corruption Plain Language Guide**. Jul. 2009. Disponível em: <goo.gl/bK0bo0>. Acesso em: 08 abr. 2017.

TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UFV – Universidade Federal de Viçosa. **Relatório UFV**. Disponível em: <www.dti.ufv.br/relatorioufv/>. Acesso em: 18 abr. 2017.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZIELINSKI, D. Z. **Controle social da administração pública: a lei de acesso à informação na perspectiva da dimensão da accountability societal**. Dissertação de Mestrado. Curitiba: UFPR. 2015. 128 p.

ZUCCOLOTTO, R. **Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências nos estados brasileiros**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP. 2014. 200 p.

APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas semiestruturadas

1 – Dados pessoais

- a) Sexo e Idade;
- b) Titulação;

2 – Há quanto tempo está na UFV-CRP?

3 – Em qual setor trabalha?

4 – Você considera legítimo ou não que um cidadão solicite informações sobre as atividades desenvolvidas no seu setor?

5 – Quando um cidadão solicita alguma informação pública no seu setor:

- a) é necessário algum tipo de justificativa na solicitação da informação? Todo o tipo de informação pode ser disponibilizado a sociedade?
- b) Já houve caso de negativa de informação?
- c) Quando a informação não pode ser fornecida de imediato, é estipulado algum prazo para atender a solicitação por informação?

6 – Na UFV, você já ouviu falar do setor de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)?

7 – Você já teve alguma capacitação na instituição ou recebeu algum informativo com o objetivo de conhecer sobre a legalidade na transparência dos atos públicos?

8 – Quanto ao site institucional da UFV, na sua opinião:

- a) A UFV cumpre o seu papel na divulgação de informações a sociedade?
- b) As informações são de fácil compreensão pela população? As informações divulgadas são relevantes e de interesse da comunidade?

9 – Dentro da UFV, você já teve ou tem dificuldade na obtenção de informações públicas?

10 – Na UFV, você conhece os relatórios: UFV em números, Relatório de Atividades e Relatório UFV?

11 – Discorra sobre o que você acha da transparência na Instituição nas suas ações cotidianas. E sobre o que você acha da transparência nas ações do seu setor.

12 – Os superiores hierárquicos divulgam informações sobre as decisões tomadas na Instituição?

13 – O que você cita como aspectos positivos na transparência das informações públicas? E de negativos?

14 – Na sua opinião, o que poderia melhorar para uma melhor transparência nas ações e nos atos públicos dentro da UFV-CRP?

Comentários Gerais.

APÊNDICE B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

O Sr.(a) está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa **“ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA: um estudo na Universidade Federal de Viçosa – Campus Rio Paranaíba”**. Nesta pesquisa pretendemos analisar a percepção dos servidores públicos técnico-administrativos da UFV-CRP quanto à transparência sob os aspectos da legitimidade, legalidade, disponibilização e operacionalização da informação na Instituição, após a implantação da Lei de Acesso à Informação (LAI). Esta pesquisa justifica-se pela importância da transparência nos atos públicos para o fortalecimento da democracia, com uma maior aproximação do cidadão das ações do Estado. Ressalta-se que é o servidor público o principal elo na transparência das ações públicas perante a sociedade, pois é ele o responsável pela produção, pela execução e pela divulgação das informações de interesse público, sendo assim, tem um papel fundamental nesse processo.

Para esta pesquisa adotaremos os seguintes procedimentos de coleta de dados: a análise de documentos e entrevistas. Essas entrevistas serão do tipo semiestruturadas (com roteiro previamente definido), com perguntas abertas e duração aproximada de 40 minutos. As entrevistas serão gravadas com o uso de gravador de áudio, mediante sua concordância, e posteriormente transcritas para a análise.

Os riscos envolvidos na pesquisa consistem no desconforto que o entrevistado poderá sentir durante a entrevista. Como forma de minimizar esse risco, o participante não precisará responder a nenhuma questão com a qual não se sinta à vontade e poderá interromper a entrevista a qualquer momento, se assim o desejar. Além disso, a entrevista será realizada em local reservado e o entrevistador, previamente treinado, procurará estabelecer uma relação empática com o entrevistado para evitar qualquer constrangimento. A identidade do entrevistado será protegida, uma vez que as entrevistas serão codificadas utilizando a sequência de E1 a E(n).

A pesquisa contribuirá para uma melhor aplicação da lei na busca pelo fortalecimento da transparência na instituição estudada, contribuindo também para uma gestão de políticas públicas eficiente e, principalmente, para a inclusão do cidadão nas ações do Estado, proporcionando benefícios tanto para o servidor e a comunidade acadêmica, quanto para a população em geral. Além disso, espera-se que o trabalho seja de extrema importância para o servidor no bom desempenho do seu trabalho e para o atendimento das demandas da sociedade, que primam cada vez mais pela eficiência e a qualidade na prestação desses serviços.

Para participar deste estudo o Sr.(a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, diante de eventuais danos, identificados e comprovados, decorrentes da pesquisa, o Sr.(a) tem assegurado o direito à indenização. O Sr.(a) tem garantida plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem necessidade de

comunicado prévio. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que o Sr.(a) é atendido(a) pelo pesquisador. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. O(A) Sr.(a) não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar. Seu nome ou o material que indique sua participação não serão liberados sem a sua permissão.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável na Universidade Federal de Viçosa - *Campus* Rio Paranaíba e a outra será fornecida ao Sr.(a). Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com a pesquisadora responsável por um período de 05 (cinco) anos após o término da pesquisa e depois desse tempo serão destruídos. Os pesquisadores tratarão a sua identidade com padrões profissionais de sigilo e confidencialidade, atendendo à legislação brasileira, em especial, à Resolução 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, e utilizarão as informações somente para fins acadêmicos e científicos.

Eu, _____, contato _____, fui informado(a) dos objetivos da pesquisa “**ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA: um estudo na Universidade Federal de Viçosa – Campus Rio Paranaíba**” de maneira clara e detalhada, e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar. Declaro que concordo em participar. Recebi uma via original deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer minhas dúvidas.

Nome da Pesquisadora Responsável: Marilene de Souza Campos
Endereço: Alameda dos Buritis, 45, Vila dos Professores–Rio Paranaíba/MG–
CEP:38810-000
Telefone: (34) 99110-4357
Email: marilenecrp@gmail.com

Em caso de discordância ou irregularidades sob o aspecto ético desta pesquisa, você poderá consultar:
CEP/UFV – Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos
Universidade Federal de Viçosa
Edifício Arthur Bernardes, piso inferior / Av. PH Rolfs, s/n – *Campus* Universitário
Cep: 36570-900 Viçosa/MG
Telefone: (31)3899-2492 / Email: cep@ufv.br / Site: www.cep.ufv.br

Rio Paranaíba, _____ de _____ de 20____.

Assinatura do Participante

Assinatura do Pesquisador