



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ESTENIO FAÇANHA FURTADO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO NO CONTEXTO DA ABERTURA DO
ESTADO: PERSPECTIVAS SOBRE A ATUAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
CEARÁ COM A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

FORTALEZA-CE

2017

ESTENIO FAÇANHA FURTADO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO NO CONTEXTO DA ABERTURA DO
ESTADO: PERSPECTIVAS SOBRE A ATUAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
CEARÁ COM A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas. Área de concentração: Desenho das Políticas Públicas de Caráter Social

Orientador: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso

FORTALEZA-CE

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- F987p Furtado, Estenio Façanha.
Políticas públicas de informação no contexto da abertura do Estado : perspectivas sob a atuação da Universidade Federal do Ceará com a Lei de acesso à informação / Estenio Façanha Furtado. – 2017.
194 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2017.
Orientação: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso.
Coorientação: Prof. Dr. Jonathas Luiz Carvalho Silva.
1. Lei de acesso à informação. 2. Políticas públicas de informação. 3. Transparência. 4. Regime de informação. I. Título.

CDD 320.6

ESTENIO FAÇANHA FURTADO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO NO CONTEXTO DA ABERTURA DO ESTADO: PERSPECTIVAS SOBRE A ATUAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ COM A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Desenho das Políticas Públicas de Caráter Social

Aprovada em: 13/11/2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Jonathas Luiz Carvalho Silva (Co-orientador)
Universidade Federal do Cariri (UFCA)

Profa. Dra. Sueli Salgueiro Chacon (Membro Externo)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Sueli Maria de Araújo Cavalcante (Membro Externo)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

Ressalto que este trabalho foi concebido pela contribuição, direta ou indiretamente, de várias pessoas que buscaram alavancar forças na sua elaboração intelectual e, sobretudo, emocional.

Antes de tudo, agradeço ao Pai, Filho e Espírito Santo, perfeitamente dispostos na Santíssima Trindade, nos quais busquei forças nos momentos mais difíceis e penosos e sob os quais mantive condições de conservar equilíbrio espiritual para a conclusão desta jornada.

Ao meu pai, mãe e irmã, agradeço-lhes o amparo e as palavras de conforto extremamente necessárias nas horas de atribulações.

A minha esposa Rógera Paula Almeida Carneiro, companheira de toda minha dificuldade no processo construtivo, por ter-se mostrado de uma paciência sem tamanho e por ter me permitido a alegria ímpar de vivenciar a experiência de nosso primeiro filho.

Ao meus ilustres Orientadores: Prof. Gil Célio de Castro Cardoso e Prof. Jonathas Luiz Carvalho Silva por toda a dedicação e zelo prestados na orientação, acreditando e confiando na capacidade do meu trabalho.

Aos professores do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas e aos meus colegas da 8ª Turma do MAPP, pelos ensinamentos e o companheirismo proporcionados nas aulas.

Por fim, os aqui não citados não deixaram de estar em minha memória, pois de alguma maneira contribuíram e participaram de minha trajetória.

RESUMO

O trabalho discute a acessibilidade por informação pública desencadeada recentemente pela Lei 12.527/12, buscando-se identificar as implicações geradas por esta Lei de Acesso junto à transparência das entidades governamentais de modo a perceber como alteram a implementação de políticas públicas de acesso à informação. Teve como objetivo geral investigar as aplicabilidades da Lei de Acesso à informação brasileira no âmbito das pró-reitorias da Universidade Federal do Ceará à luz do Regime de Informação. A motivação surgiu do anseio em responder à seguinte pergunta: como é possível perceber a aplicação da Lei de Acesso à Informação pela Universidade Federal do Ceará através do Regime de Informação? Entre os objetivos específicos, empreendeu-se uma discussão acerca de aspectos conceituais de informação, de maneira a apreender a complexidade que essa terminologia vem assumindo na Sociedade da Informação, além de abordar perspectivas históricas e conceituais do processo de abertura do Estado e fundamentos históricos e contudísticos para o surgimento da Lei de Acesso à Informação. O entrelaçamento de termos associados ao campo semântico de acesso à informação é trazido à tona com suporte na tríade transparência x publicidade x *accountability* e seus reflexos para a realidade de governança pública. Utilizou-se o Regime de Informação como proposta metodológica de avaliação da implementação da disponibilização e do acesso a informações conforme é exigido pela Lei de Acesso a Informação. A percepção dos componentes desse regime ocorreu com base na realização de coleta de dados mediante entrevistas e questionários semifechados em três pró-reitorias da UFC: PROGEP, PROPLAD e PROGRAD, com vistas a investigar os atores, dispositivos, artefatos e ações de informação nas práticas da Universidade Federal do Ceará relativas ao atendimento das demandas de transparência ativa e passiva exigidas pela Lei de Acesso. Verificou-se que a LAI é obedecida pela UFC, com suporte na análise das ações de informações do Regime, mas seu cumprimento não é suficiente para que se possa observar a ocorrência de uma transparência colaborativa. Observou-se que um regime de disponibilização de Informações públicas esteja em vias de implantação por parte do Governo Federal como parte de um processo de reforma gerencialista do Estado, cujo cerne objetiva aproximar os entes públicos dos cidadãos à medida que a efetividade da transparência ocorra com maior propriedade. Constatou-se a existência de uma realidade multifacetada de implementação de várias ações destinadas à promoção de informações ao cidadão, de maneira que a Lei 12.527/11 se consolida como o elemento jurídico de maior relevância na efetivação do Regime de Informações em curso.

Palavras-Chave: Lei de Acesso à Informação. Políticas Públicas de Informação. Transparência. Regime de Informação.

ABSTRACT

The work discusses the accessibility by public information triggered recently by law 12,527/12, seeking to identify the implications generated by this access law by the transparency of governmental entities in order to figure out how to change the implementation of public access to information policies. Aimed to investigate the General Applications of the law of access to information in the context of the Brazilian Pro's Office at the Federal University of Ceará, in the light of the information regime. The motivation arose from the desire to answer the following question: how is it possible to understand the application of the access to information law from the Federal University of Ceará through the scheme of information? Among the specific objectives, undertook a discussion of conceptual aspects of information, in order to grasp the complexity that this terminology comes taking in the information society, as well as historical perspectives and conceptual approach of the process of opening of the State and historical foundations and contedísticos for the emergence of the law of access to information. The intertwining of terms associated with the semantic field of access to information is brought to the surface from the triad advertising x accountability x transparency and your reflexes for a scenario of public governance. We used the information Regime as methodological approach for evaluating the implementation of the provision and access to information as is required by the law of access to information. The perception of the components of that scheme took place based on the achievement of data collection through interviews and questionnaires semi-enclosed seas in three pró-reitorias of UFC: PROGEP, PROPLAD and PROGRAD, in order to investigate the actors, devices, artifacts and information actions in the practices of the Federal University of Ceará relating to meeting the demands of active and passive transparency required by Law. It was found that the LAI is obeyed by the UFC, with support in the analysis of information of the system, but your compliance is not enough to observe the occurrence of a collaborative transparency. It was noted that arrangements for the provision of public information is in the process of implementation by the Federal Government as part of a process of reform of the State gerencialista, whose core aims to bring the public entities of the citizens as the effectiveness of the transparency to occur with greater property. It was verified the existence of a multifaceted scenario of implementation of various activities designed to promote citizen information so that the law 12.527/11 consolidates itself as the legal element of greater relevance in the implementation of ongoing Information Regime.

Keywords: Access to information act, public information policy, Transparency, Information Regime.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP)	28
Figura 2 - Organograma da Pró-Reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAD)	29
Figura 3 - Organograma da Pro-Reitoria de Graduação (PROGRAD)	30
Figura 4 - Primeiro elemento do RI: os atores sociais	32
Figura 5 - Segundo elemento do RI: dispositivo de informação	32
Figura 6 - Terceiro elemento do RI: artefatos de informação	33
Figura 7 - Quarto elemento do RI: ação de informação	34
Figura 8 - Cotidiano na perspectiva da realidade do emissor e do receptor	43
Figura 9 - Regime de informação	81
Figura 10 - Regime de informação: relações entre os componentes	83
Figura 11 - Princípios de um regime de acesso à informação	86
Figura 12 - Transparência ativa e passiva	118
Figura 13 - Visão do <i>site</i> institucional	131
Figura 14 - Seção Acesso à Informação.....	132
Figura 15 - Critérios de ranqueamento na LAI – UFFS.....	146
Figura 16 - Critérios de ranqueamento na LAI – UFT.....	146
Figura 17 - Critérios de ranqueamento na LAI – UFC	147
Figura 18 - Quantidade de pedidos registrados nos meses de 2013.....	148
Figura 19 - Quantidade de pedidos registrados nos meses de 2014	149
Figura 20 - Visualização do Portal Brasileiro de Dados Abertos	163
Figura 21 - Guia para implementação de um Plano de Dados Abertos	165
Figura 22 - Visualização de Iniciativa de Dados Abertos.....	165
Figura 23 - Notícia de Capacitação SEI.....	175
Figura 24 - Roteiro para uma transparência efetiva e eficaz.....	175
Figura 25 - Visualização menu interativo PDI 2016 UFC	176
Figura 26 - Aspectos necessários a um governo de boa governança	179

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Relação das solicitações do Serviço de Informação ao Cidadão à UFC durante os períodos de janeiro a dezembro dos anos de 2013 e 2014...	22
Quadro 2 -	Modalidades, sujeitos e teleologia das ações de informação	85
Quadro 3 -	Acesso à informação como direito fundamental	104
Quadro 4 -	Tramitação na Câmara dos Deputados	112
Quadro 5 -	Tramitação no Senado Federal	112
Quadro 6 -	Opiniões das unidades da PROGEP sobre a LAI	125
Quadro 7 -	Opiniões das unidades da PROPLAD sobre a LAI	126
Quadro 8 -	Opiniões das unidades da PROGRAD sobre a LAI.....	127
Quadro 9 -	Dados sobre perguntas dos pedidos de informação	150
Quadro 10 -	Distribuição de categorias e assuntos das solicitações de informação..	150
Quadro 11 -	Perfis dos solicitantes	152
Quadro 12 -	Quantitativo geral de recursos e reclamações	154
Quadro 13 -	Recursos ao chefe hierárquico respondidos 2013-2016	155
Quadro 14 -	Recursos à autoridade máxima respondidos no período de 2013-2016	156
Quadro 15 -	Motivo dos recursos submetidos aos níveis hierárquicos em 2013	156
Quadro 16 -	Motivo dos recursos submetidos aos níveis hierárquicos em 2014	157
Quadro 17 -	Motivo dos recursos submetidos aos níveis hierárquicos em 2015	158
Quadro 18 -	Motivo dos recursos submetidos aos níveis hierárquicos em 2016	158
Quadro 19 -	Elementos básicos de um Portal de Dados Abertos	161
Quadro 20 -	Publicação de Planos de Dados Abertos	164

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Solicitação de Informações por unidade em 2013	25
Gráfico 2 -	Solicitação de Informações por unidade em 2014	26
Gráfico 3 -	Unidades respondentes PROGEP	121
Gráfico 4 -	Unidades respondentes PROPLAD	122
Gráfico 5 -	Unidades respondentes PROGRAD.....	123

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
- ABRAJI - Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
- AJUFE - Associação dos Juízes Federais
- ANJ - Associação Nacional dos Jornais
- ANPR - Associação Nacional dos Procuradores da República
- CCJ - Comissão de Constituição e Justiça
- CCT - Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática
- CDE - Conselho da Europa
- CDH - Comissão de Direitos Humanos
- CGU - Controladoria Geral da União
- CRE - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
- Declaração Africana - Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão na África
- Declaração Interamericana - Declaração Interamericana de Princípios sobre Liberdade de Expressão
- FENAJ - Federação Nacional dos Jornalistas
- GT - Grupo de Trabalho
- IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
- INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos
- MEC - Ministério da Educação
- PL - Projeto de Lei
- PNUD - Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento
- PT - Partido dos Trabalhadores
- PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
- Princípios da Commonwealth - Princípios adotados pelos Ministros da Commonwealth
- Recomendação do CdE - Recomendação de 2002 do Comitê de Ministros do Conselho da Europa
- UFES - Universidades Federais de Educação Superior
- OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
- ONU - Organização das Nações Unidas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Identificação do problema de pesquisa	16
1.2	Justificativa	17
1.3	Objetivos	18
2	METODOLOGIA	19
2.1	Caracterização do objeto	19
2.2	Sujeitos da pesquisa	19
2.3	Caracterização da pesquisa	19
2.4	Técnicas para coleta e análise de dados	20
2.5	A lei de acesso à informação na Universidade Federal do Ceará, via Regime de Informação.....	31
3	DISCUSSÃO ACERCA DE ASPECTOS DA DISPONIBILIDADE DA INFORMAÇÃO E DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	36
3.1	Aspectos conceituais de Informação e aspectos históricos do termo.....	36
3.2	O conceito de informação na perspectiva da alteridade	40
3.3	A transparência e acesso da informação pública	44
3.3.1	Breves considerações sobre transparência	44
3.3.2	Transparência, publicidade e accountability	49
3.3.3	Transparência e regimes internacionais	52
3.4	A informação no contexto de governança pública	53
3.4.1	O Estado Brasileiro como elemento centralizador e desenvolvimentista	58
3.4.2	A derrocada do modelo de intervenção estatal: reformas e o processo de abertura	61
3.5	Discussão sobre políticas públicas	65
3.5.1	Introdução à avaliação de políticas públicas: análise e conceitos	65

3.5.2	Políticas Públicas de Informação: breve histórico	71
3.5.3	As políticas de informação e a contribuição para gestão da informação	73
4	REGIME DE INFORMAÇÃO E FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E CONTEUDÍSTICOS DO ACESSO À INFORMAÇÃO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA NO CONTEXTO DA LAI.....	76
4.1	Aspectos teórico-conceituais do regime de informação	78
4.2	Aplicação do regime de informação	83
4.3	Características de um regime de acesso à informação	85
4.3.1	Máxima abertura	87
4.3.2	Obrigação de publicar	89
4.3.3	Promoção de um governo aberto	90
4.3.4	Delimitação da abrangência das exceções	93
4.3.5	Processos ou procedimentos que facilitem o acesso	95
4.3.6	Custos não devem ser proibitivos	97
4.3.7	Ocorrência de reuniões abertas	97
4.3.8	A divulgação tem precedência	97
4.3.9	Proteção aos denunciantes	98
4.4	O acesso à informação como direito fundamental	100
4.5	O direito à informação na Constituição Brasileira.....	104
4.6	O direito à informação na legislação infraconstitucional	106
4.7	Lei de acesso à informação brasileira	109
4.7.1	O processo legislativo	110
4.7.2	A influência da sociedade e do Conselho de Transparência	113
4.7.3	O conteúdo da Lei de acesso à informação	115
5	ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	120
5.1	Resultados da coleta	120

5.2	Diagnóstico dos antecedentes da implementação da LAI	124
5.3	Aspectos de Transparência Ativa	129
5.4	A transparência passiva e o desenvolvimento do sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão	140
5.5	A eficiência da execução do SIC na Universidade Federal do Ceará no âmbito das instituições federais de Educação Superior	145
5.6	A importância dos dados governamentais abertos no processo de transparência	159
5.7	Impactos da transparência na gestão pública da UFC	166
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	180
	REFERÊNCIAS	185
	APÊNDICE: ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO APLICADO AOS GESTORES	193

1 INTRODUÇÃO

O acesso a informações é uma preocupação de sociedades das mais distintas épocas. Seja na perspectiva individual ou coletiva, a relevância desse acesso assume primordial importância haja vista a complexidade das múltiplas relações sociais características da sociedade.

As discussões acerca do acesso e disponibilidade das informações públicas devem ser vistas sob diversos aspectos: políticos, científicos, tecnológicos, organizacionais, socioculturais. Sendo a diferenciação social característica inexorável das sociedades modernas, dispor de informações públicas é fundamental para a necessidade de as pessoas tomarem decisões.

A escassa divulgação de informações ou sua concentração nas mãos de grupos sociais ou entidades, quaisquer que sejam, prejudica, quando não impossibilita, um desenvolvimento social mais justo e igualitário. Assim, perceber a concentração de informação como geradora de assimetria informacional permite entender a importância representada pela sua ampla divulgação.

Observando-se o relacionamento entre Estado e sociedade, é importante perceber o quanto o primeiro é fundamental no volume de informações produzidas. A maneira como ocorre essa relação está estreitamente relacionada ao modo como o Ente estatal dissemina as informações de seu domínio. A assimetria de informações entre esses entes do jogo democrático enseja riscos para a tomada de decisões qualificadas e para o exercício do controle social.

Entender a informação como bem público e compreender o seu acesso como um direito humano inalienável permanecem como elementos centrais no debate que acompanha a própria consolidação das democracias. Nesse âmbito, a informação de posse dos órgãos públicos e por eles gerada passa a ser vista como um bem a ser disponibilizado, de modo amplo, a todos os cidadãos.

De forma maneira geral, pode-se observar que o Estado brasileiro constantemente é alvo de reformas sendo primordial perceber as consequências por elas impostas no atendimento das demandas sociais por informações no âmbito de uma instituição pública federal.

A abertura do Estado com vistas à visibilidade da informação pública é um elemento crucial à transparência governamental e aspiração perene da sociedade democrática. Angélico (2012) anota ser a transparência um meio utilizado para que se conheça melhor o que se passa

no interior das organizações. Não é à toa que a transparência se associa como um dos princípios norteadores de um conceito mais amplo, denominado Governança Pública e atrelado à capacidade da gestão dos governos no relacionamento Estado-Governo-Sociedade.

Assim, o que fazer para garantir a transparência com origem na disponibilização e acesso das informações de posse dos órgãos públicos? Como reconhecer a informação pública um bem de acesso livre a todos os cidadãos? Como perceber o acesso à informação pública como fundamental ao exercício da participação social? De que modo os órgãos públicos se estruturam para o atendimento da disponibilização de suas informações como bens públicos?

Conforme levantamento elaborado por Mendel (2009), diversos países estão reconhecendo que as pessoas possuem o direito de acesso à informação mantida por órgãos públicos sendo necessária uma legislação para efetivar esse direito na prática. Com efeito, foi apenas com o surgimento de legislação específica que emergiram condições jurídicas de institucionalização de instrumentos necessários ao acesso às informações públicas. Nesse âmbito, após diversas nações, o Brasil promulgou a lei nº 12.527/11, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI), efetivando o direito de acesso previsto no artigo 5º da Constituição Federal em seu inciso XXXIII.

O advento da Lei de Acesso poderá permitir condições de que as políticas públicas de informação pudessem ser implementadas de maneira mais eficaz, permitindo, conforme a CGU (BRASIL, 2011, p.13),

[...] a implementação de um sistema de acesso a informação tem como um de seus principais desafios vencer a cultura de segredo que, muitas vezes, prevalece na gestão pública. Enquanto uma cultura de segredo prevê riscos na disseminação de informações, em uma cultura de acesso, os agentes públicos têm consciência que a informação pública pertence ao cidadão, cabendo ao Estado provê-la tempestivamente e de forma compreensível

O surgimento dessas legislações específicas permite condições de implementação de um regime de acesso à informação de maneira a superar a cultura de segredo que, muitas vezes prevalece na gestão pública e dificulta a adoção de práticas democráticas de participação cidadã.

Conforme o Projeto de Cooperação técnica entre a Controladoria-Geral da União e a UNESCO (BRASIL, 2010, p. 17)

A sedimentação de regimes de acesso teria consequências amplas para a eficiência na execução das políticas públicas, para a elevação do desempenho da economia, para o acerto de contas com a história, para uma participação mais democrática e informada, para o desenvolvimento humano individual para a proteção dos direitos humanos coletivos e singulares. Todos esses benefícios parecem ter sido suficientes para estimularem um número razoável de democracias a engendrar esforços

necessários para proteger, promover e garantir o direito de acesso às informações públicas.

A discussão acerca das condições de disponibilização das informações por UFES perpassa a verificação das circunstâncias de implementação da LAI. Será necessário verificar se os critérios de disponibilização de informações, ativamente ou de maneira passiva, estão sendo atendidos. Não adianta, entretanto, apenas dispor as informações nos seus portais e páginas de transparência pública. Deve-se observar se a informação disponibilizada encontra-se revestida de critérios que garantam transparência da informação e contribuam para o empoderamento do cidadão, fortalecendo assim, a governança pública das UFES.

Dividiu-se o estudo seis capítulos, incluindo-se Introdução e Considerações Finais: Metodologia, Discussão acerca de aspectos da disponibilidade da informação e de avaliação de políticas públicas, Regime de Informação e Fundamentos históricos e contedúísticos do acesso à informação na legislação brasileira no contexto da LAI e Análise dos Dados e discussão dos Resultados.

No capítulo 3, procedeu-se a um breve relato das mais diversas modalidades de como o termo informação veio a ser usado desde a Antiguidade, Idade Moderna e em tempos contemporâneos, procurando expor a visão de alguns pensadores dessas épocas. O conceito de informação na perspectiva de uma visão de alteridade também é discutido, buscando-se esclarecer os efeitos oriundos desse entendimento conceitual e seus possíveis benefícios. Ressalta-se discussão acerca de aspectos subjacentes a informação e que estão diretamente atrelados a sua disponibilização como a Publicidade e *Accountability*.

Desenvolveu-se a discussão acerca de como a gestão pública e suas práticas de governança podem ser afetadas com atuação em práticas de transparência com a disponibilização de informações públicas. Enveredou-se o caminho histórico pelo qual o Estado Brasileiro veio sendo o elemento centralizador na condução do processo econômico do País desembocando em maior abertura estatal e conseqüente surgimento de modos de participação mais ativa da sociedade nas decisões e ações do governo.

Finalizando o segmento 3 buscou expor a discussão de alguns conceitos considerados essenciais para o entendimento dos aspectos do funcionamento das políticas públicas. Realizou-se breve histórico da especificidade das políticas públicas de informação no mundo, bem como a importância que elas representam na contribuição de uma melhor organização da informação pública.

O módulo 4 é primordial e estratégico no contexto do trabalho, pois permite esclarecer os meandros do funcionamento do Regime de Informação, abordando os aspectos teórico-conceituais, suas características e a discussão de vários autores que o conceituam sob diversas bases. Vislumbrou-se, ainda, verificar o entrelaçamento entre os componentes desse regime de modo a melhor identificá-los em sua dinâmica. A exposição dos princípios de um regime de acesso a Informações ocorre de forma ilustrativa e didática.

Ainda no capítulo 4, intenta-se realizar o percurso histórico da busca pela efetivação do direito de acesso à informação, procurando-se evidenciar como esse direito é amadurecido na legislação constitucional da pátria brasileira assim como em legislações infraconstitucionais, além de realizar um aprofundamento nos aspectos de funcionamento da LAI.

1.1 Identificação do Problema de Pesquisa

A pesquisa ora relatada teve como foco o estudo da Lei de Acesso à Informação no contexto da Universidade Federal do Ceará, usando-se os elementos característicos do Regime de Informação como norteadores da análise dos eixos fundamentais da LAI. Integrando o rol dos entes da administração indireta, as Universidades Federais de Ensino Superior (UFES) devem atender ao disposto da Lei de Acesso à Informação sendo a fiscalização da implementação da lei ficando sob incumbência da Controladoria Geral da União (CGU). Nesse sentido, a LAI contribui para que a transparência da informação, por intermédio das disponibilidades das informações, possa ocorrer nas UFES.

Para que isso ocorra, no entanto, é necessário entender a relevância do regime de informações adotado pela Universidade Federal do Ceará, de modo a perceber a aplicação e execução da Lei de Acesso à Informação nesta entidade, ou seja, será primordial entender como esta lei é implementada e aplicada com esteio da influência do conceito de Regime de Informações.

Partindo do pressuposto de que as universidades federais brasileiras estão implementando as disposições da LAI, esta dissertação responde à seguinte pergunta: como é possível perceber a aplicação da Lei de Acesso à Informação pela Universidade Federal do Ceará por intermédio do Regime de Informação? Com suporte nesse questionamento, pode-se inferir se a Universidade Federal do Ceará expõe suas informações consoante o disposto na LAI, de maneira transparente, permitindo condições de empoderamento do cidadão. Assim, a

pergunta permite adentrar o segundo questionamento: a disposição das informações permite uma política de transparência informativa, contribuindo para uma gestão democrática?

Pretende-se, com amparo nos resultados revelados na pesquisa, verificar se a disponibilização e a garantia do acesso a informação pública é efetuada de forma transparente pela UFC. A análise da ocorrência da implementação do acesso na UFC permitirá observar se esta instituição está propiciando políticas de atendimento aos cidadãos seja, ativamente, em seus *sites* e páginas de transparência, ou passivamente, por intermédio de abertura de demandas no Sistema de Informação ao Cidadão (SIC).

1.2 Justificativa

A pesquisa insere-se num *locus* bastante complexo e que pode ser ilustrado adequadamente conforme o disposto abaixo:

As novas dinâmicas de produção e de uso da informação que emergiram após os anos 90, especialmente, nos países de capitalismo central, provocaram reconfigurações em diversos cenários informacionais: nas relações entre Estado e sociedade, nas agendas governamentais, nos parâmetros econômico-produtivos, nos métodos e conceitos de gestão no universo corporativo, em comportamentos sociais diversos. (JARDIM, 2009, p. 1).

Consoante afirmação de Jardim, justifica-se a pesquisa pelo fato de seus resultados serem relevantes para análise de uma realidade em que possam ocorrer condições de governança pública permitidas com arrimo na análise da transparência na disponibilidade das informações públicas, garantindo condições de empoderamento do cidadão, ao passo que poderá contribuir para melhor organização democrática da gestão das universidades federais brasileiras.

Para efetivamente disponibilizar a informação, é necessário o estabelecimento de regras para que os segmentos envolvidos administrem os recursos disponíveis de maneira harmônica e atendam as necessidades dos usuários. É sob esse aspecto que o regime de informação é adotado, permitindo organizar a produção e disponibilizar a informação constituída pelos diversos atores sociais com destaque para as informações produzidas pelos entes estatais.

A adoção de uma lei de acesso à informação, necessariamente, está estrelada a um regime de informação que, para sua acurada implementação, deva ser de abertura. A LAI

permitirá condições de que políticas de acesso a informações possam encontrar meios de sustentação.

1.3 Objetivos

1.3.1 Geral

Investigar as aplicabilidades da Lei de Acesso a Informação no âmbito das pró-reitorias da Universidade Federal do Ceará à luz do Regime de Informação.

1.3.2 Específicos

- a) discutir sobre as perspectivas históricas e conceituais do processo de abertura do estado que propiciaram o ambiente favorável para a demanda social de informação dos agentes públicos.
- b) discutir sobre aspectos de transparência da informação e seus reflexos para uma realidade de governança pública;
- c) abordar os fundamentos históricos e contedúísticos que constituem a Lei de Acesso a Informação;
- d) discutir sobre os pressupostos teórico-conceituais do Regime de Informação;
- e) identificar e compreender os elementos alusivos à prática da Lei de Acesso a Informação na rotina administrativa da Universidade Federal do Ceará via Regime de Informação.

2 METODOLOGIA

2.1 Caracterização do Objeto

A pesquisa se constitui de dois objetos: empírico (Lei de Acesso à Informação na Universidade Federal do Ceará) e temático (regime de Informação). Concebeu-se uma divisão do regime em órgão primário e secundário. Quando se estuda o aspecto da transparência passiva, identificado no Capítulo III da Lei de Acesso à Informação, deve-se observar a Ouvidoria como sendo órgão gestor primário da informação e pró-reitorias e respectivas coordenações e divisões como secundários, conforme relatórios e procedimentos de fluxos internos de atendimentos dos pedidos de acesso à informação. Quando se insere o eixo da transparência ativa, disposto no Capítulo II da LAI, é possível identificar as pró-reitorias e suas coordenações e divisões como responsáveis diretas pelo conteúdo informacional disposto em seus *sites*. Portanto, a disposição da informação cabe a cada pró-Reitoria.

2.2 Sujeitos da pesquisa

A pesquisa é composta por dois sujeitos: institucionais e profissionais. Quanto aos sujeitos institucionais, vislumbram-se a Ouvidoria, pro-reitorias e suas respectivas unidades internas: coordenadorias e divisões. Em relação aos profissionais, observam-se docentes e gestores técnico-administrativos de nível médio e superior.

2.3 Caracterização da pesquisa

Esta investigação tem caráter descritivo, constituindo um estudo de caso. Pesquisa descritiva, segundo Gil (2002, p. 42) é aquela que “[...] tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”. O autor declara ainda que “[...] uma das características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como o questionário e a observação sistemática”.

A pesquisa descritiva é utilizada quando existem poucos estudos sobre o tema. E, portanto, torna-se necessário um primeiro olhar sobre o objeto estudado para descrevê-lo, propor modelos, comprovar as hipóteses, bem como, abrir perspectivas, principalmente no tocante ao relacionamento entre Políticas de Informação e o estabelecimento de um regime de

acesso a informações. A pesquisa justifica-se desta forma, tendo em vista a recente criação da Lei de Acesso a Informação em 2011 e sua regulamentação por meio do Decreto nº 7.724/2012, bem como, a atualidade do tema.

No tocante ao delineamento da investigação, pode-se classificá-la, quanto aos meios, em bibliográfica e documental já que toma como base artigos científicos, livros, cartilhas, dissertações, baseando-se no uso de dados dispostos em *sites* de unidades administrativas da instituição de Educação Superior Universidade Federal do Ceará, bem como relatórios e documentos oriundos do Sistema de Informações ao Cidadão, com teor de pedidos de solicitação de informações dos mais diversos usuários sociais. De efeito, a análise documental será importante pelo fato de permitir a extração de dados acerca da disposição de solicitações de pedidos e da disposição proativa de informações.

Quanto ao tratamento dos dados, pode-se afirmar ser esta pesquisa de contepudo qualitativo por se utilizar de processos interpretativos hermenêuticos no trato dos dados colhidos por intermédio dos questionários e dos dispostos nos relatórios citados.

O método utilizado é o explicativo, haja vista se efetuar levantamento comparativo da execução da Lei de Acesso à Informação nas pro-reitorias da Universidade Federal do Ceará. Será obtido a forma de tratamento das informações por cada uma dessas unidades, procurando observar como estas disponibilizam a informação pro-ativamente, ou de maneira passiva, engendrando esforços na resposta aos diversos pedidos de solicitação enviados pelos cidadãos. Sendo assim, ao tempo em que será descrito como essas unidades tratam e disponibilizam a informação, será buscado verificar a maneira como estas se relacionam entre si no tocante ao usuários, dispositivos e artefatos de informação. Ressalta-se que, nesse relacionamento, serão esmiuçadas as indiferenças, semelhanças e particularidades no trato com as informações e que poderão interferir na sua disponibilidade.

2.4 Técnicas para coleta e análise de dados

A coleta de dados ocorrerá com a realização de questionários semi-fechados nas Pro-Reitorias de Administração e Planejamento assim como na Pro-Reitoria de Gestão de Pessoas e na Pro-Reitoria de Graduação da Universidade Federal do Ceará, de modo a investigar quem e quais serão os atores, dispositivos, artefatos e ações de informação e como estão dispostos de maneira a permitirem os atendimentos das demandas de Transparência Ativa e Passiva da Lei de Acesso à Informação. As entrevistas serão realizadas junto aos pró-reitores das

unidades pesquisadas de maneira a captar aspectos de sensibilização das atitudes das unidades quanto ao atendimento da disponibilização de informações da LAI.

Para avaliar o cumprimento da referida Lei e de seu Decreto 7.724/16 sob a óptica da disposição dos elementos da Metodologia do Regime de Informação, recorreu-se à Análise de Conteúdo para exame documental. De acordo com Bardin (2009), a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de investigação que, mediante uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações, tem por finalidade a interpretação destas mesmas comunicações.

Para realização da Análise de Conteúdo, determinou-se o estabelecimento de categorias baseadas nas determinações legais de acesso e transparência da LAI: transparência ativa e passiva.

Dessa forma, a Análise de Conteúdo é efetuada por meio de um processo analítico de observação sistemática de como a UFC procura atender as informações exigidas pela LAI tomando-se por base modelo pautado nos itens do capítulo III Art. 7º § 3o do Decreto 7.724/12 da Lei 12.527/12:

- I - estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;
- II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;
- III - repasses ou transferências de recursos financeiros;
- IV - execução orçamentária e financeira detalhada;
- V - licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;
- VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- VII - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;
- VIII - contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei nº 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC. (BRASIL, 2012).

A realização da coleta de dados foi precedida do levantamento de que unidades seriam mais demandadas no E-SIC. Com relação aos dados de 2015 e 2016, inicialmente, não foram disponibilizados pelo gestor os relatórios gerenciais no âmbito da Ouvidoria, tendo em vista ele haver alegado que ainda não os possuía com a devida organização para poder disponibilizá-los. Assim, alegou que esses atrasos não são frequentes e que somente em razão das mudanças ocorridas no comando institucional da chefia da Ouvidoria foi possível isto acontecer. Posteriormente, teve-se acesso a esses Relatórios de Gestão e de Informações

Suplementares dos anos de 2015 e 2016 possibilitando acesso a dados de pedidos de informação à UFC nesses períodos.

Observa-se que, conforme os Relatório de Gestão e de Informações Suplementares referentes aos exercícios de 2015 e 2016, os setores mais demandados na Universidade Federal do Ceará foram a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas com solicitações sobre vagas em concurso, processos e servidores; a Pró-Reitoria de Administração, com pedidos sobre licitações, processos e finanças bem como a Pró-Reitoria de Graduação à qual foram feitos pedidos com solicitações acerca de aspectos sobre o SISU, ENADE, ENEM.

Apesar de informar que unidades foram mais demandadas nos anos de 2015 e 2016, os Relatórios Gerenciais e de Informações suplementares não dispuseram detalhes sobre pedidos individualizados por parte de cada Unidade, impossibilitando a realização de visualizações mais apuradas.

Com relação aos pedidos de informação dos anos de 2013 e 2014 observou-se o quantitativo de 119 demandas de informação no ano de 2013 bem como de 191 em 2014, conforme disposto no Quadro 1. Efetivamente,então, entre as unidades mais solicitadas nesses anos, destacam-se a Pro-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP), a Pro-Reitoria de Graduação (PROGRAD) bem como a Pro-Reitoria de Administração (PRADM).

Quadro 1 - Relação das solicitações do Serviço de Informação ao Cidadão à UFC durante os períodos de janeiro a dezembro dos anos de 2013 e 2014.

	Unidades Demandadas	Quantidade de Solicitações
2013	Auditoria	1
	Biblioteca	1
	Casas de Cultura	1
	Comissão de Controle de Infecção Hospitalar	1
	Coordenadoria de Comunicação Social	1
	CCV	2
	Diretoria do Centro de Tecnologia	1
	FAC. Direito	1
	FAC. Educação	1
	Gabinete	1
	Hospital Universitário Walter Cantídio	4
	Infra	2
	ICA	1
	Memorial	1
Pró-Reitoria de Administração	16	

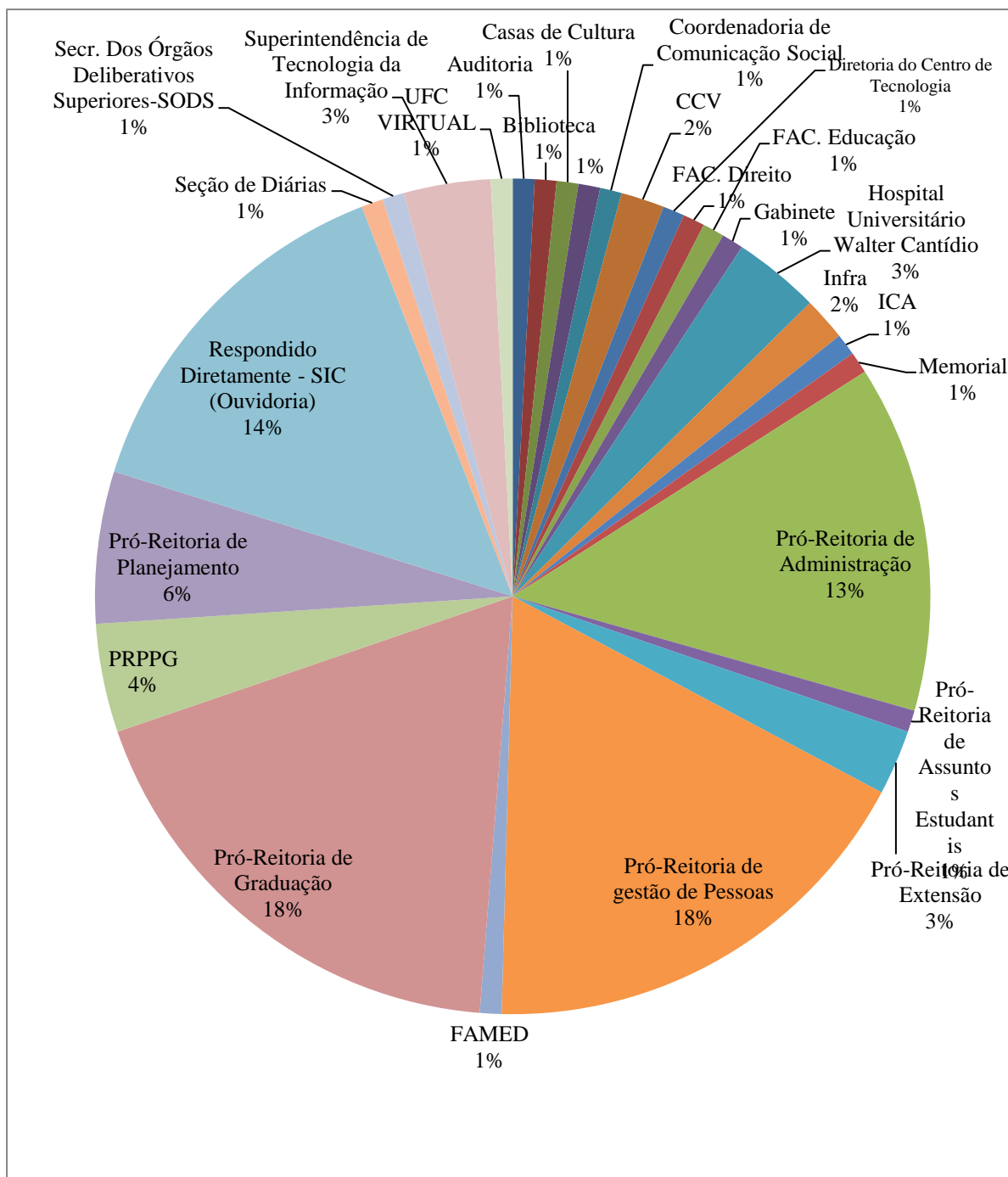
	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis	1	
	Pró-Reitoria de Extensão	3	
	Pró-Reitoria de gestão de Pessoas	21	
	FAMED	1	
	Pró-Reitoria de Graduação	22	
	PRPPG	5	
	Pró-Reitoria de Planejamento	7	
	Respondido Diretamente - SIC (Ouvidoria)	17	
	Seção de Diárias	1	
	Secr. Dos Órgãos Deliberativos Superiores-SODS	1	
	Superintendência de Tecnologia da Informação	4	
	UFC VIRTUAL	1	
Total - Ano 2013		119	
2014	Arquivo Geral	2	
	Biblioteca Universitária	3	
	CAEN	1	
	Centro de Tecnologia	3	
	Centro de Ciências	1	
	Diversos	1	
	Dep.Física	1	
	Faculdade de Medicina	2	
	Faculdade de Educação	1	
	Faculdade Direito	1	
	Fernando - SIC	4	
	FCPC	2	
	HUWC	5	
	Procuradoria Res. Médica	1	
	ICA	1	
	Labomar	1	
	PRAE	3	
	PROGEP	33	
		Unidades	
		Quantidade de Solicitações	Demandadas
	Gabinete	1	
	STI	1	
	PROGRAD	31	
	ICA	1	

	Pró-Reitoria de Administração	21
	PRAE	2
	PRPPG	13
	Pró-Reitoria de Planejamento	3
	Reencaminhado	5
	SIC	41
	SODS	2
	UFC-Virtual	2
	UFCA	1
	UFC Includi	1
TOTAL - Ano 2014		191

Fonte: Elaboração própria com base nos dados extraídos do E-SIC (2017).

Para melhor visualizar as unidades mais demandadas, elaborou-se os Gráficos 1 e 2, nos quais se percebe que as unidades mais demandadas são a PROGEP, PROGRAD e PROPLAD, além de se notar que a Ouvidoria também é bastante demandada por estar responsável pelo gerenciamento do processo de resposta dos pedidos de informação do E-SIC.

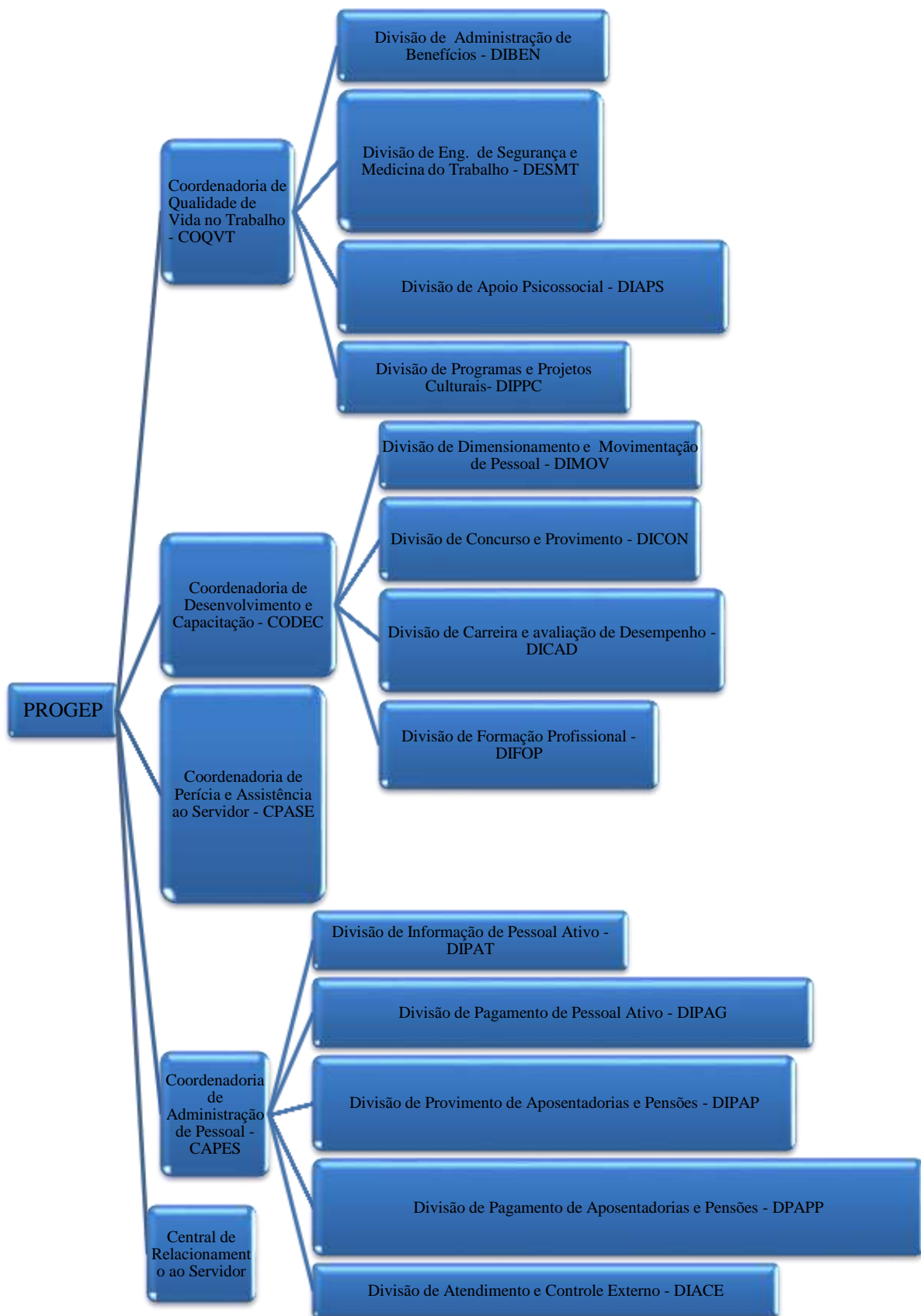
Gráfico 1 – Solicitação de informações, por Unidade, em 2013.



Fonte: Elaboração própria autor com base em dados extraídos do E-SIC (2017).

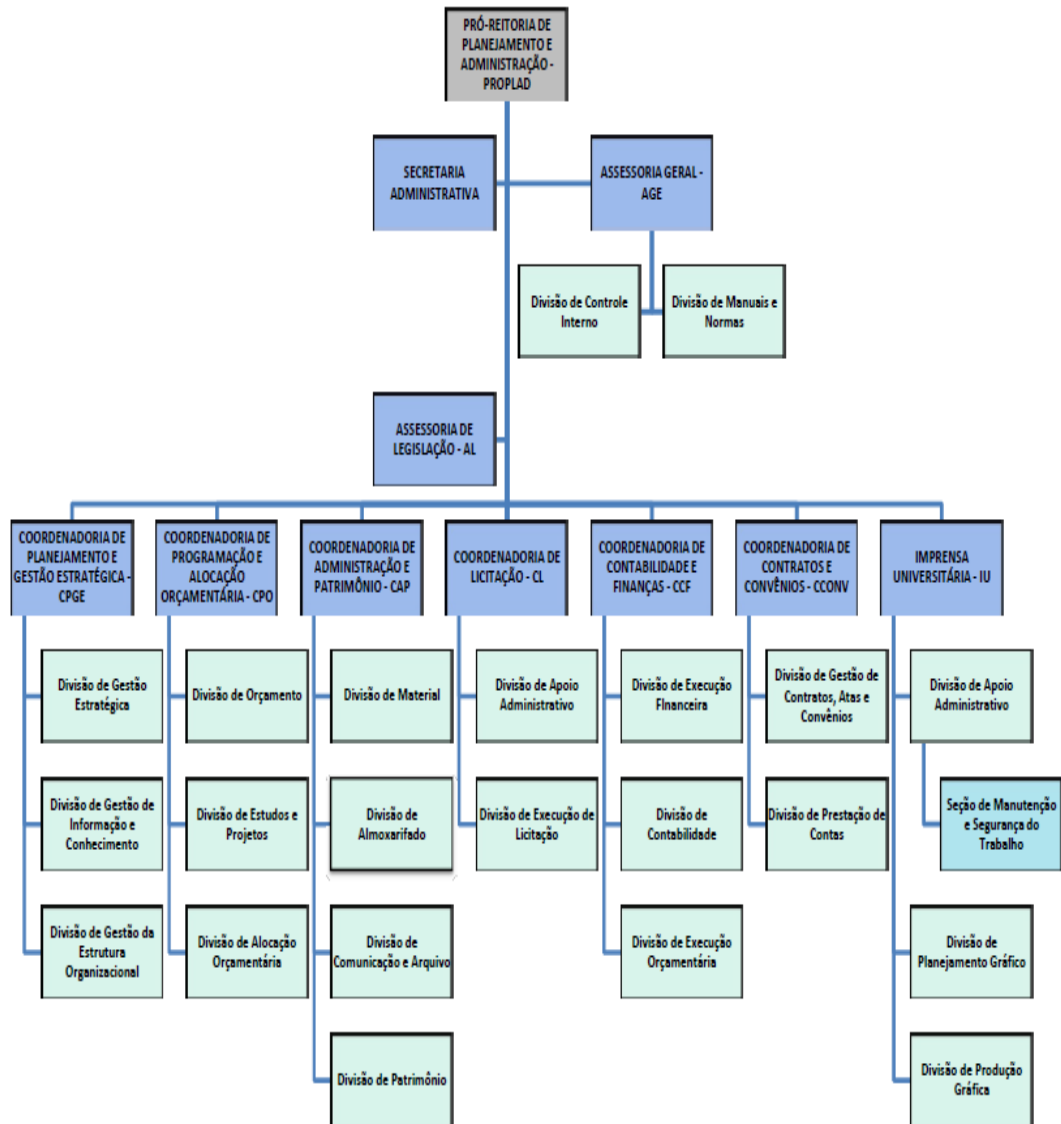
divisões internas das PROGEP, PROGRAD E PRADM. Enviou-se questionário a cinco coordenadorias e 13 divisões da PROGEP, conforme Figura 1, seis coordenadorias, duas assessorias, sendo uma denominada Geral e outra de Legislação, Assessoria Executiva e Imprensa Universitária da PROPLAD consoante ilustrado pela Figura 2, bem como a seis coordenações e respectivas divisões da PROGRAD. Ressalta-se que, em virtude de criação da Pro-Reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAD), já não existem as Pro-Reitorias de Administração (PRADM) e de Planejamento, fazendo com que a estrutura gerencial e administrativa das pro-reitorias anteriores deixasse de existir e surgissem sob nova configuração as estruturas de ambas, sob a égide da Pro-Reitoria de Planejamento e Administração.

Figura 1 - Organograma da Pro-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP).



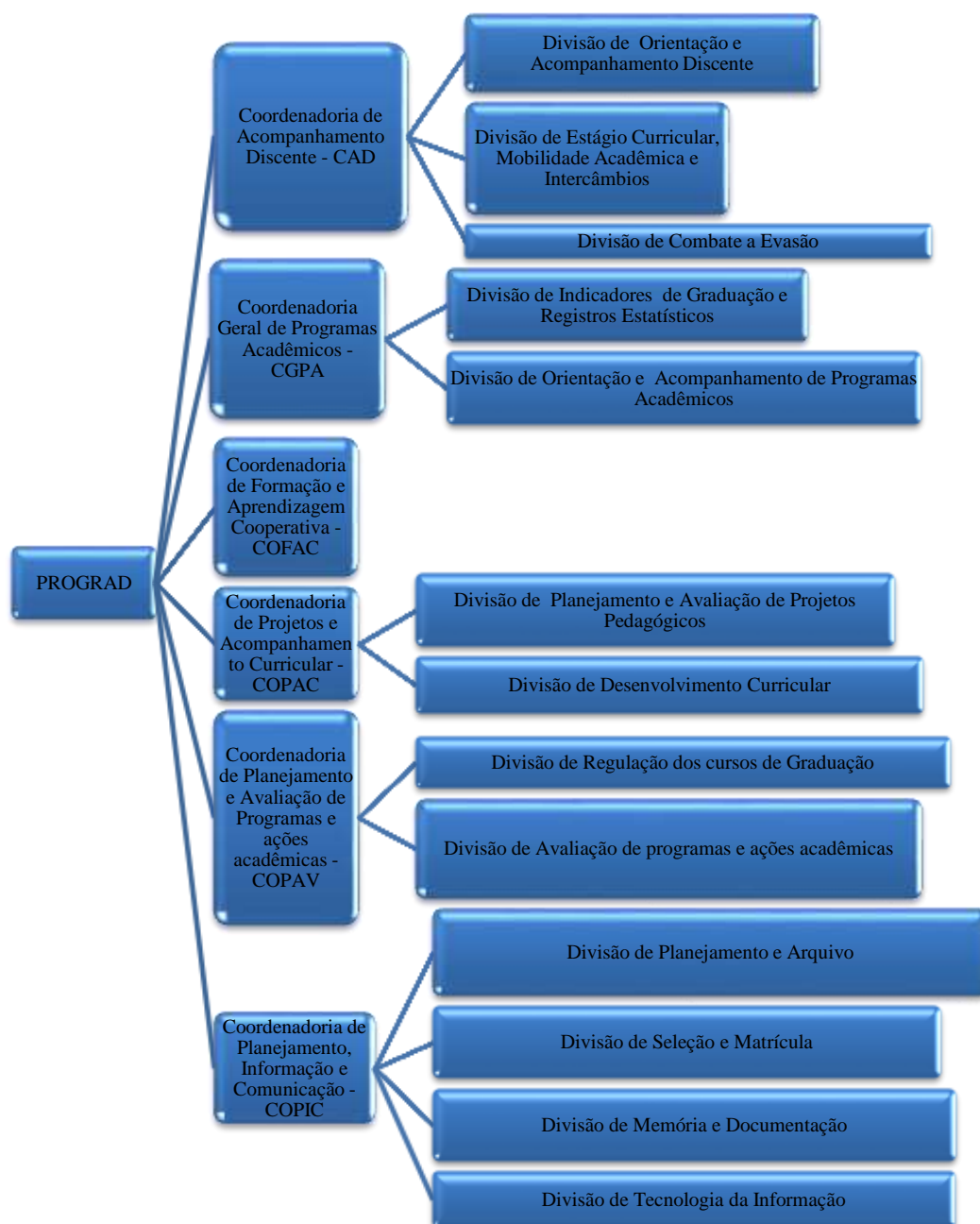
Fonte: Elaboração própria.

Figura 2 - Organograma da Pró-Reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAD).



Fonte: Site da PROPLAD (2017).

Figura 3 - Organograma da Pro-Reitoria de Graduação (PROGRAD)



Fonte: Elaboração própria.

Tendo em vista a grande quantidade das divisões existentes no Organograma das Pró-reitorias em estudo, percebeu-se que um estudo documental deveria ser implementado em conjunto com o resultado dos dados obtidos, complementando a análise e dando-lhe maior consistência evitando-se eventuais distorções. Assim, às entrevistas realizadas e dados obtidos nos questionários serão adicionados dados observados em relatórios e documentos, visando a verificar a maneira como a Instituição trabalha aspectos norteadores da implementação da

LAI em busca de eficiência e eficácia na execução de uma política pública de acesso à informação.

As entrevistas foram efetuadas com os pró-reitores das designadas pró-reitorias, considerando-se que os docentes ocupantes de tal cargo são os responsáveis diretos no atendimento de demandas de informações pela Ouvidoria, respondendo solidariamente por tais informações. No tocante à análise dos dados, recorreu-se ao Software Microsoft Excel para consolidação das informações referentes ao quantitativo de questionários respondidos, a fim de verificar a frequência de respostas recebidas bem como as não recebidas. A Análise de Conteúdo foi a técnica da análise das entrevistas tendo por finalidade a interpretação dessas transcrições.

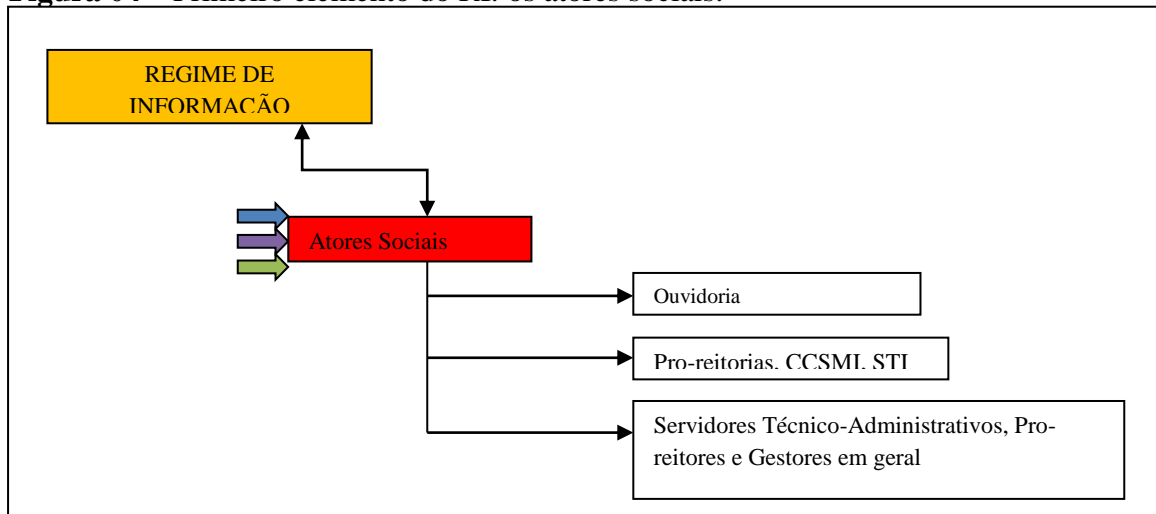
2.5 A lei de acesso à informação na Universidade Federal do Ceará via Regime de Informação.

Com vistas a verificar a aplicação da Metodologia do Regime de Informação na Universidade Federal do Ceará no contexto da Lei de Acesso à Informação Brasileira, faz-se necessária a identificação dos seus principais componentes no interior dessa instituição de ensino superior. Assim, sob o ponto de vista de uma política de gestão da informação, foram notados os elementos componentes do Regime de Informação, configurando a "Identidade do Regime de Informação" sob a óptica da Lei de Acesso à Informação com base na análise dos dados coletados e por meio de uma leitura transversal das políticas e documentos a respeito da temática institucional.

O elemento componente inicial são os atores sociais identificados nas políticas da gestão da informação interna. Visando a atender a obrigação de garantir o acesso à informação via transparência passiva, a Universidade Federal do Ceará tem na Ouvidoria o órgão responsável pelo recebimento e canalização das demandas informacionais dos cidadãos por meio do Sistema de Informações ao Cidadão (E-SIC).

Relativamente aos gestores secundários, identificou-se como os coordenadores e chefes de divisão, docentes ou servidores técnico-administrativos das pró-reitorias, responsáveis pelo recebimento das solicitações de pedidos de acesso por meio do encaminhamento dos pedidos efetuados pelo gestor primário. Percebeu-se que existem influência e participação dos pró-reitores e gestores das coordenadorias e divisões no processo de atendimento das respostas aos pedidos efetuados. A título ilustrativo, pode-se observar o primeiro elemento componente do Regime de Informação (RI) disposto na figura 4:

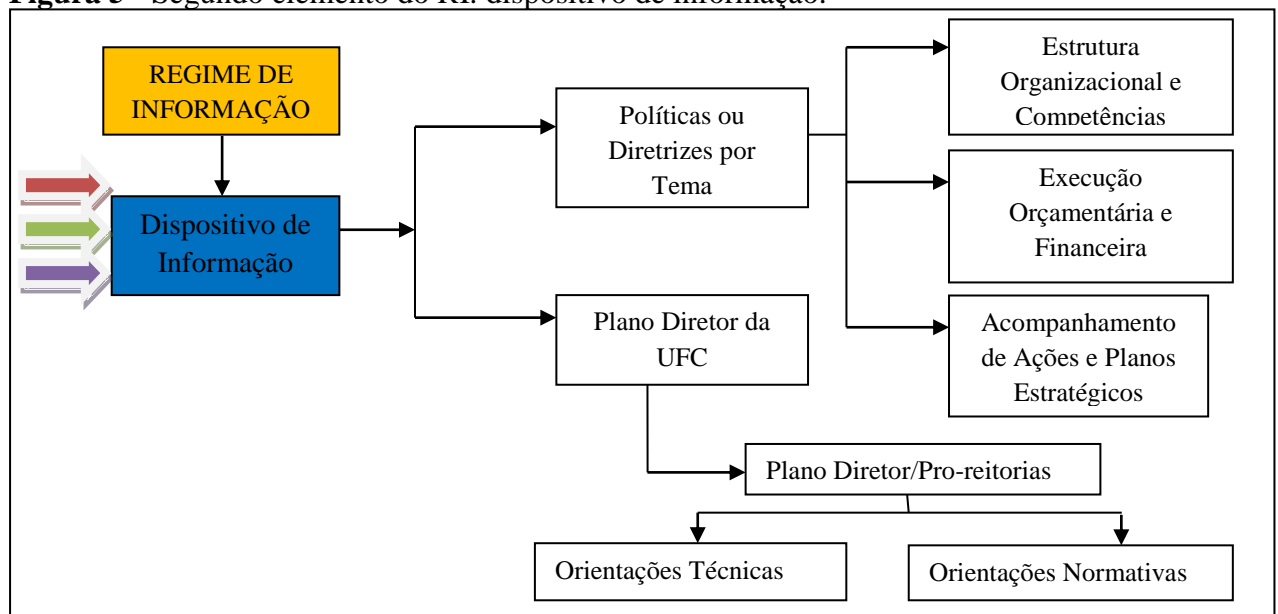
Figura 04 – Primeiro elemento do RI: os atores sociais.



Fonte: Elaboração própria.

O segundo elemento são os dispositivos de informação identificados como sendo as normas institucionais, políticas, planos e projetos que disponham sobre o funcionamento e andamento da estrutura organizacional ou que versem sobre temáticas constantes na Figura 5 dispostos no atendimento da implementação da LAI. Buscou-se, então, a identificação desses elementos nas pró-reitorias da Universidade e constatou-se serem documentos "macro", de caráter sistêmico para a instituição e abordam assuntos e temáticas demonstradas na Figura 5. São, pois, dispositivos de informação os seguintes documentos: PDI, Anuário, Estatuto, Regimento Geral da UFC, Regimento da Reitoria.

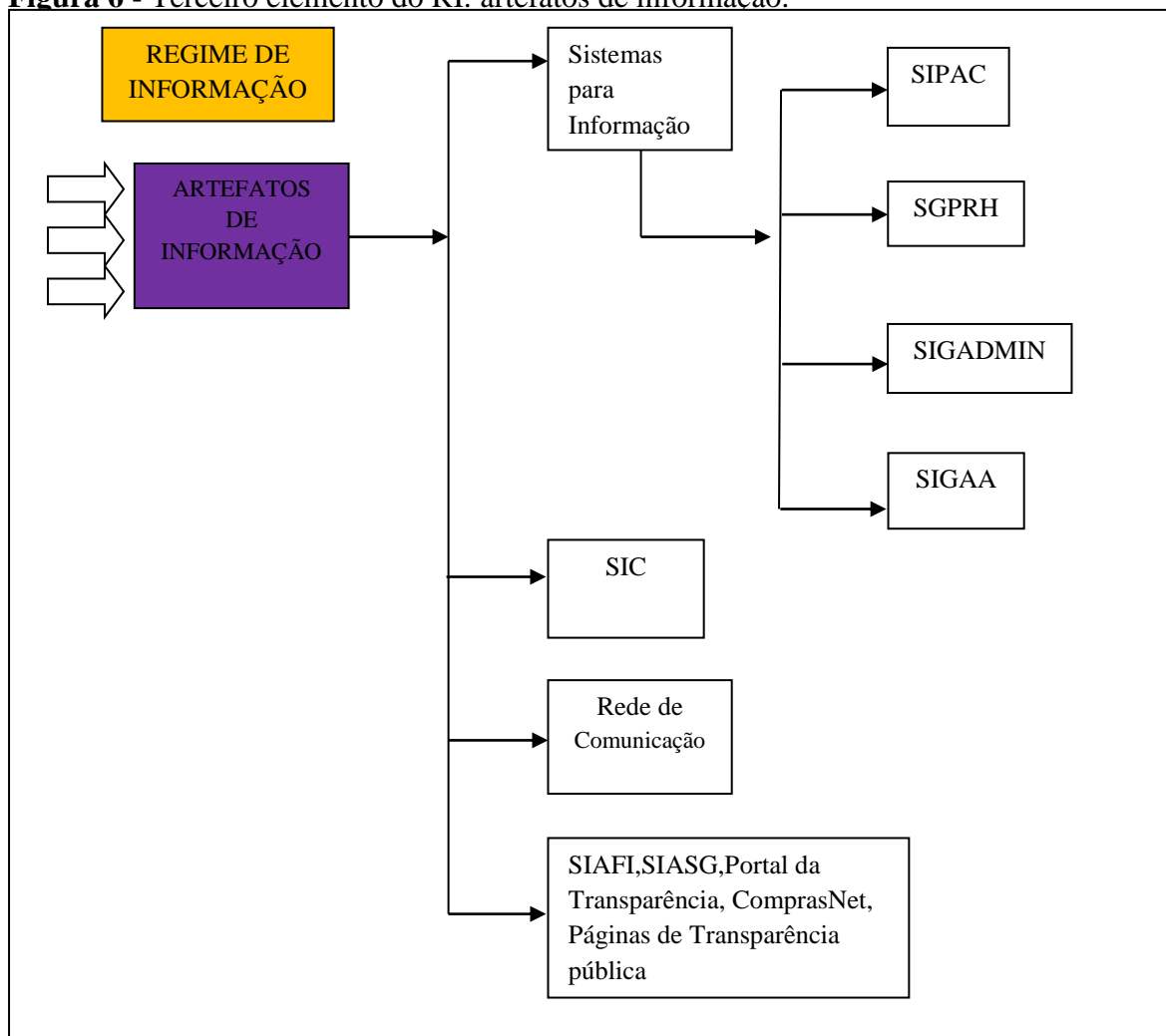
Figura 5 - Segundo elemento do RI: dispositivo de informação.



Fonte: Elaboração própria.

Quanto aos artefatos de Informação, pode-se entendê-los como os meios ou canais capazes de dispor informações. De maneira geral, a Universidade Federal do Ceará poderá adotar diversos artefatos que lhe permitem disponibilizar informação, conforme o disposto na LAI. Diversos sistemas virtuais de caráter gerencialista, como o SIPAC (Sistema de Patrimônio, Administração e Contratos), SIGPRH (Sistema de Recursos Humanos), Sistema de Administração e Comunicação (SIGADMIN), bem como sistemas estruturantes do Governo Federal, como SIAFI, SIASG são merecedores de destaque quanto ao acesso de informações institucionais, além do Portal da transparência, Comprasnet e Páginas de Transparência Pública. Sinteticamente, os artefatos analisados na Universidade Federal do Ceará que poderão permitir atender os anseios da Lei de Acesso a Informação dispõem-se conforme figura 6:

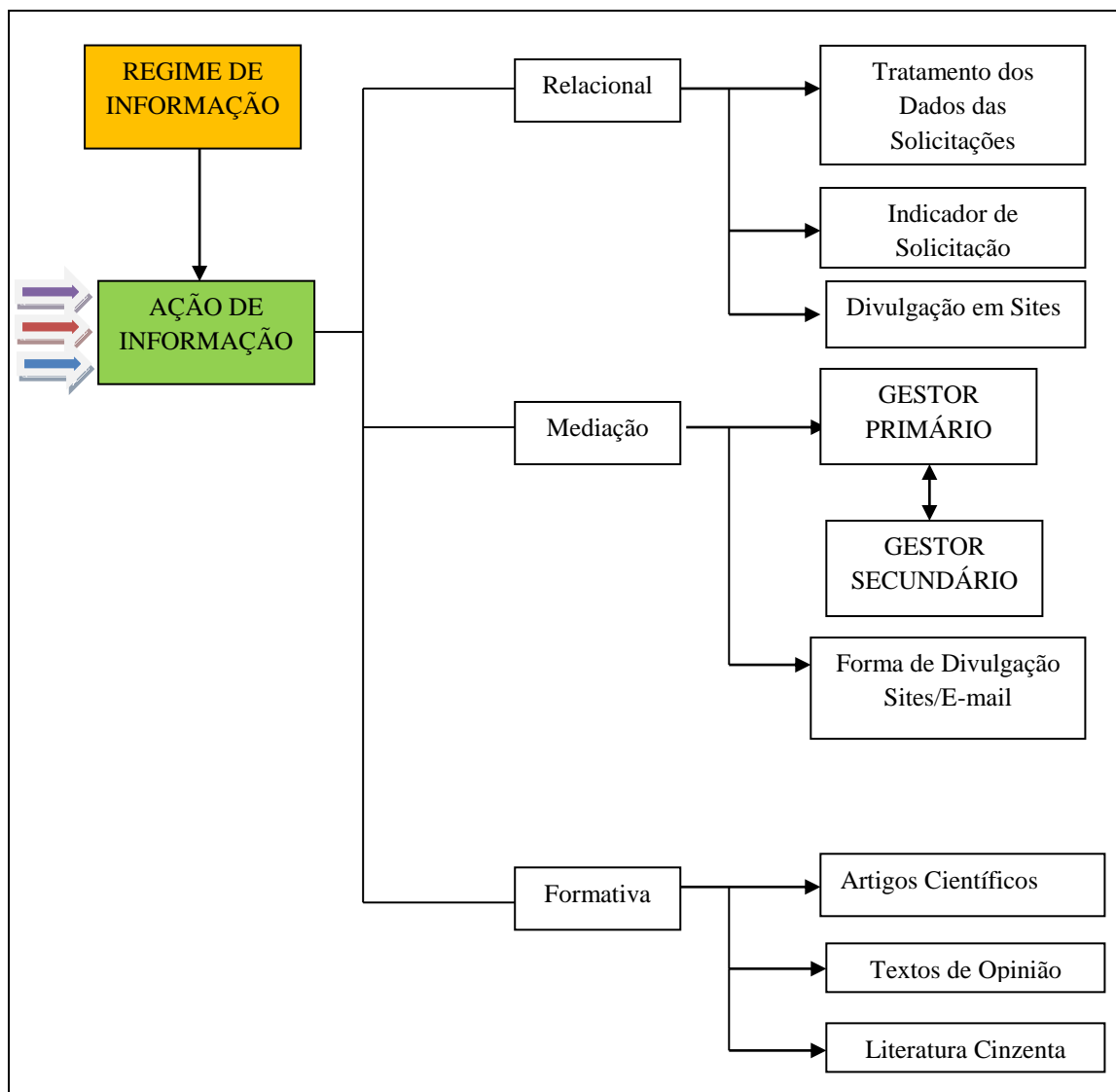
Figura 6 - Terceiro elemento do RI: artefatos de informação.



Fonte: Elaboração própria.

O quarto elemento do Regime é Ação de Informação. Conforme descrito no referencial teórico, as ações de informação consistem no ponto nevrálgico da eficiência da política da gestão da informação. Podem ser classificadas em relacional, de mediação e formativa. Na figura 7, vislumbrou-se algumas ações constatadas *a priori*, que somente puderam ser efetivamente constatadas após realização da pesquisa de campo, pois é o momento em que se observaram necessidades e expectativas dos atores sociais em interação com os demais componentes do Regime de Informação.

Figura 7 - Quarto elemento do RI: ação de informação.



Fonte: Elaboração própria.

Dessa forma, conforme exposto na Figura 7, podem ser vislumbradas como ações relacionais as retratadas pelo tratamento dos dados relativos aos pedidos de informação submetidos à Universidade Federal do Ceará, bem como o estabelecimento e confecção de

indicadores de solicitação de informação. Ressalta-se que a maneira como é trabalhado o encaminhamento dessas solicitações entre o gestor primário e os secundários será definida como ações de mediação, ou seja, como se dá a trajetória e como ocorre o esforço dessa Instituição de Educação Superior para o atendimento célere dessas demandas informacionais. Quanto a ações formativas, será observado o que os gestores primários e secundários produzem em torno da temática da Lei de Acesso à Informação seja sob a forma de livros, dissertação, manual, teses, dissertações, Manuais, Guias, etc.

3 DISCUSSÃO ACERCA DE ASPECTOS DA DISPONIBILIDADE DA INFORMAÇÃO E DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A informação pode ser compreendida como uma das terminologias mais densas e complexas da contemporaneidade, tendo em vista suas diversas aplicações na ciência e no cotidiano social. São múltiplos os conceitos de informação expressos e discutidos, tanto pela sociedade quanto pelo meio acadêmico. Na informalidade das conversas cotidianas, é comum se ouvir comentários sobre benefícios, malefícios, mecanismos e até estratégias de aquisição da informação. O imaginário popular associa o conceito de informação ao fato de as pessoas serem sabedoras de notícias e acontecimentos cotidianos.

Este capítulo discute o tratamento dado ao termo informação, bem como aspectos inerentes ao contexto da disponibilização da informação pública. A discussão proposta procura concretizar os seguintes objetivos específicos: discutir sobre as perspectivas históricas e conceituais do processo de abertura do estado que propiciaram o ambiente favorável para a demanda social de informação dos agentes públicos, bem como discutir sobre aspectos de transparência da informação e seus reflexos para uma realidade de governança pública;

3.1 Aspectos conceituais e históricos do termo informação

Etimologia (do grego *étymon*) trata-se do estudo do significado de uma palavra, entendendo o percurso histórico e suas bases de formação. Capurro e Hjørland (2007) entendem que esse estudo deva ocorrer por meio do entendimento e exame das variadas inter-relações e usos submetidos à palavra informação.

Capurro e Hjørland (2007) assinalam que as raízes da palavra informação são oriundas do latim e do grego. Antes de se debruçarem sobre essas origens, consideram dois contextos básicos nos quais o termo informação é usado: o ato de moldar a mente e a ação de comunicar conhecimento estando intimamente associados.

Desde Virgílio (70-19 a.c) até o século VIII, observam-se referências ao uso dos vocábulos latinos da palavra informação (*information e informo*) sob dois contextos básicos: um tangível e outro intangível. O contexto intangível ou espiritual relaciona-se a usos morais e pedagógicos desde o século II d.c, revelando a influência do Cristianismo, particularmente da Filosofia grega como observado em autores como Platão e Aristóteles.

Muitas palavras gregas foram traduzidas por *information* ou *informo*, como *hypotyposis* (que significa modelo, em um contexto moral) e *prolepsis* (representação) sendo

usos de nível mais elevado relacionados às palavras *eidos*, *idea*, *typos* e *morphe*. Estes conceitos de nível mais elevado, entretanto têm raízes no uso corriqueiro destas palavras bem como na experiência grega da limitação de nossa experiência sensorial (CAPURRO E HJORLAND, 2007).

Na Idade Média, o termo é mencionado por diversos autores com destaque para Santo Agostinho e Santo Tomás de Aquino. Agostinho aborda o termo *information* num contexto pedagógico afirmando que os feitos de Cristo, forma de DEUS, instruem e educam. Em sua obra intitulada *De Trinitate*, Agostinho chama o processo de percepção visual de *information sensus*. Em seus estudos, Santo Tomás de Aquino procura observar a influência de Aristóteles sobre o conceito filosófico elevado de *information*.

Por meio da filosofia natural de René Descartes (1596-1650), Capurro e Hjørland (2007, p. 11) detectam a ocorrência de uma "[...] transição da Idade Média para a modernidade no uso do conceito de informação - de dar forma à matéria para comunicar alguma coisa a alguém". Drucker constata (1999, p.13) "[...] para os empiristas, (como Locke), a corrente de ideias era a matéria bruta a partir do qual o conhecimento genuíno poderia ser construído; para os racionalistas (como Descartes), era um véu de ilusão a ser rompido pela lógica e razão”.

Sendo assim, Capurro e Hjørland (2007) observam que a informação foi prontamente acomodada na Filosofia empirista porque parecia descrever os mecanismos de sensação: os objetos do mundo informam os sentidos, sendo a sensação inteiramente diferente da forma.

A problemática empirista observa como a mente era informada pelas sensações do mundo. A princípio, informado significou "moldado por"; posteriormente, veio a significar "relatos recebidos de". Como o local de atuação da informação mudou do cosmos para a consciência, o sentido do termo mudou de unicidade (forma em Aristóteles) para unidade (de sensação), segundo Capurro e Hjørland (2007). Percebe-se, então que, exceto a sensação, o empirismo não aceitava modalidades intelectuais preexistentes, passando-se a referir menos a organização interna ou formação.

A informação mudou de um cosmo ordenado divinamente para um sistema governado pelo movimento de corpúsculos. Sob a tutela do empirismo, a informação, gradualmente, moveu-se da estrutura para a essência, da forma para a substância, da ordem sensorial para os impulsos sensoriais (CAPURRO E HJORLAND, 2007).

De efeito, se conclui que, nessa breve disposição histórica e etimológica, a ideia de informação vista na perspectiva de *moldar a matéria* característica da Idade Média pôde ser substituída e superada com base em novos usos do termo informação.

Pode-se destacar como estudos relevantes acerca do conceito de Informação os originados de Buckland (1991), Robredo (2003), Silva (2006), Capurro e Hjørland (2007) e como destaque, o de Batista (2010) por cuidar do conceito de informação pública.

Para Buckland (1991), três são os significados de informação: "Informação-como-processo", "Informação-como-conhecimento" e "Informação-como-coisa".

Informação-como-processo: quando alguém é informado, aquilo que conhece é modificado. Nesse sentido 'informação' é 'o ato de informar'...; comunicação do conhecimento ou 'novidade' de algum fato ou ocorrência; a ação de falar ou o fato de ter falado sobre alguma coisa.

Informação-como-conhecimento: 'Informação' é também usado para denotar aquilo que é percebido na 'informação-como-processo': o 'conhecimento comunicado referente a algum fato particular, assunto ou evento; aquilo que é transmitido, inteligência, notícias'. A noção de que informação é aquela que reduz a incerteza poderia ser entendida como um caso especial de 'informação-como-conhecimento'. Às vezes informação aumenta a incerteza.

Informação-como-coisa: o termo 'informação' é também atribuído para objetos, assim como dados para documentos, que são considerados como 'informação', porque são relacionados como sendo informativos, tendo a qualidade de conhecimento comunicado ou comunicação, informação, algo informativo. (OXFORD ENGLISH DICTIONARY, 1989, p. 944 apud BUCKLAND, 1991, p. 351).

Uma característica-chave da "informação-como-conhecimento" é que é intangível: não se pode tocá-la ou medi-la, de modo algum. Conhecimento, convicção e opinião são atributos, subjetivos e conceituais. Para comunicá-los, entretanto, eles têm que ser expressos, descritos ou representados de alguma maneira física, como um sinal, texto ou comunicação. Qualquer expressão, descrição ou representação seria "informação-como-coisa" (BUCKLAND, 1991, p.2).

Conforme Capurro e Hjørland (2007, p. 1), “[...] a informação usada na linguagem cotidiana assume relevante papel na sociedade contemporânea assumindo a concepção de conhecimento comunicado”. Silva (2006, p. 150) afirma “[...] ser a informação um fenômeno humano e social compreendendo tanto dar formas a ideias e a emoções (informar) bem como a efetiva troca e interação dessas ideias e emoções entre os seres humanos (acepção de comunicar)”. Desse modo, como fenômeno social, a informação se torna a principal interação e comunicação entre as pessoas. Em síntese, compreende-se a informação como precedendo a comunicação no processo de interação social.

Capurro e Hjørland (2007) entendem ainda que o conceito de informação somente é aplicado àquilo que é compreendido. Assim, deve-se compreender que informação é o que é informativo para uma determinada pessoa, fato que dependerá das necessidades

interpretativas e habilidades das pessoas. Sendo assim, a interação social tem como elemento fundamental o entendimento da informação.

A informação pode ser vista de maneira pragmática e organizacional assumindo o formato de subsídio útil à tomada de decisões. Miranda (1999) assume tal entendimento, passando a informação a ser vista como elemento dotado de significado, compreensão, com um objetivo prático e intencional, requerendo tratamento e organização. Entende o autor como informação um conjunto de registros qualitativos ou quantitativos, conhecido, que é organizado, agrupado ou categorizado, assumindo, assim, *status* de instrumento estratégico e passando a receber tratamento e aplicação diferenciados.

Comumente, termos como conhecimento e comunicação confundem-se com informação, devendo aqui ocorrer os necessários esclarecimentos de modo a distingui-los. Conforme Gonçalves (1995, p. 311), conhecer é " [...] um processo de compreender e internalizar as informações recebidas, possivelmente combinando-as de forma a gerar mais conhecimento". Pode-se perceber, então, uma espiral entre os termos conhecimento e informação, considerando-se o conhecimento como processo contínuo de aquisição de informação ao passo que a informação funciona como elemento gerador de novos conhecimentos.

Nesta pesquisa, por abordar as informações públicas, tem se como referência o conceito de informação pública constituído por Batista (2010, p.40):

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

O entendimento acerca de informação e de aspectos inerentes a sua produção e disponibilização permite uma aproximação com as mais diversas áreas do conhecimento. Com efeito, recentes discussões filosóficas, como as relacionadas à alteridade despontam como enriquecedoras na associação com a discussão do entendimento dos aspectos conceituais da informação.

3.2 O conceito de informação na perspectiva da alteridade

Silva e Gomes (2014, p.17) constata que "[...] desde a década de 1960, os estudos sobre a informação foram concebidos de forma prioritariamente vinculada à percepção de transferência da informação como um atributo linear de 'cima para baixo' ou do emissor para o receptor." Destacam-se como modelos de transferência de informação:

- a) modelo físico de transferência da informação - modelo desenvolvido por Aurel Avramescu que contempla um processo de difusão da informação científica e tecnológica de caráter fisicalista e linear no contexto da troca de informações (diferentes) entre indivíduos. O problema desse modelo consiste em não considerar os fluxos histórico-sociais e as dinâmicas relacionais e alteritárias entre os sujeitos da informação, e sim, focalizar apenas o processo comunicacional na transmissão de dados e sinais;
- b) modelo técnico de transferência da informação - padrão matemático desenvolvido por Shannon e Weaver (1949) que prioriza o processo de comunicação a partir do seu contexto físico e com a eficácia da transmissão através da noção de unidirecionalidade, linearidade e objetividade; prevê a utilidade do segmento comunicacional, verificando diversos instrumentos que constituem sua estrutura tais como fonte de informação, mensagem, emissor, sinal, receptor e destinatário;
- c) modelo social de transferência da informação – modelo desenvolvido por Goffman atentando para a ideia de que a informação é transferida em processo semelhante à difusão de epidemias, sendo transmitida mediante uma forma de contágio;
- d) modelo do *continuum* comunicacional - modelo elaborado por Murdock e Liston (1967), que vislumbra uma variedade de canais no processo de transferência da informação, como o canal direto (interação face a face), canal de mídia primária (publicação de materiais bibliográficos como livros, jornais, periódicos, relatórios, manuais, patentes...), canal de arquivo (busca em centros de informação como bibliotecas e arquivos, visando à busca retrospectiva) e canal de mídia secundária (representado por instrumentos de busca como, por exemplo, índices e bibliografias). (SILVA; GOMES, 2014, p. 9).

Ainda conforme Silva e Gomes (2014, p.6), esses modelos denotam um processo de dominação centro-periferia, na medida em que "[...] primam por maneiras verticalizadas de afirmar relações, observando o outro como elemento ontológico menor em detrimento de

pensar as concepções heteronômicas da informação e a autonomia do usuário, principalmente considerando suas potencialidades de apreensão, compreensão e apropriação".

Cabe, então, observar o que se entende por alteridade. Sua etimologia remete ao termo grego *alteritas* configurando-se como "[...] desiderato da diversidade ou diferença" e denotando no entendimento de Silva e Gomes (2014, p.3) "[...] a capacidade do ser em conceber distinções, assim como desenvolver perspectivas em meio a diversidade".

Ainda conforme os supracitados autores, surge a alteridade como nova fundamentação do pensamento filosófico sobre a realidade social junto a uma efetiva aproximação/junção do caráter científico-social, além de reunir valores éticos e humanos aos processos de relação entre o eu e o outro, que primem pelas perspectivas intergrupais e interpessoais.

É salutar entender, por conseguinte, as perspectivas de associação entre informação e alteridade de modo a atentar para o aspecto ontológico relacional como característica da informação.

Percebe-se que a informação em seu caráter transferencial não valoriza a ideia de alteridade sendo a transferência de informação considerada como negação alteritária pelo seu intenso procedimento unilateral (viabiliza poucas maneiras de constituir a informação), arbitrário (desconsidera uma relação dialógica entre eu e outro ao focalizar a centralidade da informação) e associal, por desconsiderar os processos de construção da informação de um lado, e possíveis metáforas. (SILVA; GOMES, 2014).

Para esses autores, é necessária a realização de debate acerca da informação como fenômeno de diferença alteritária, de modo a perceberem-se definições sobre as relações e reciprocidades entre o eu e o outro, além de perceber "aquilo que é" e "que não é" na construção da informação.

Sendo assim, interessam à esta pesquisa, as abordagens sociais da informação que, ao consubstanciarem de fundamentação alteritária da informação, contribuem para afirmar a informação como elemento estabelecido na interação entre emissor/autor e receptor usuário sendo o usuário o primado básico do sentido da informação. Destaca-se, pois, a mediação da informação.

Silva e Gomes (2014) identificam duas características que constituem fundamentos principiológicos da afirmação alteritária da informação. A primeira relaciona-se à construção de sentidos da informação, enquanto a segunda é utilizada como criadora de conflitos enquanto viabilizadores da transformação do conhecimento. Essas características denotam um resultado da interação das diferenças dos sujeitos da informação, afirmando a satisfação das

necessidades cotidianas do receptor/usuário da informação além de demonstrarem ser a informação gestada socialmente em uma perspectiva de conflito.

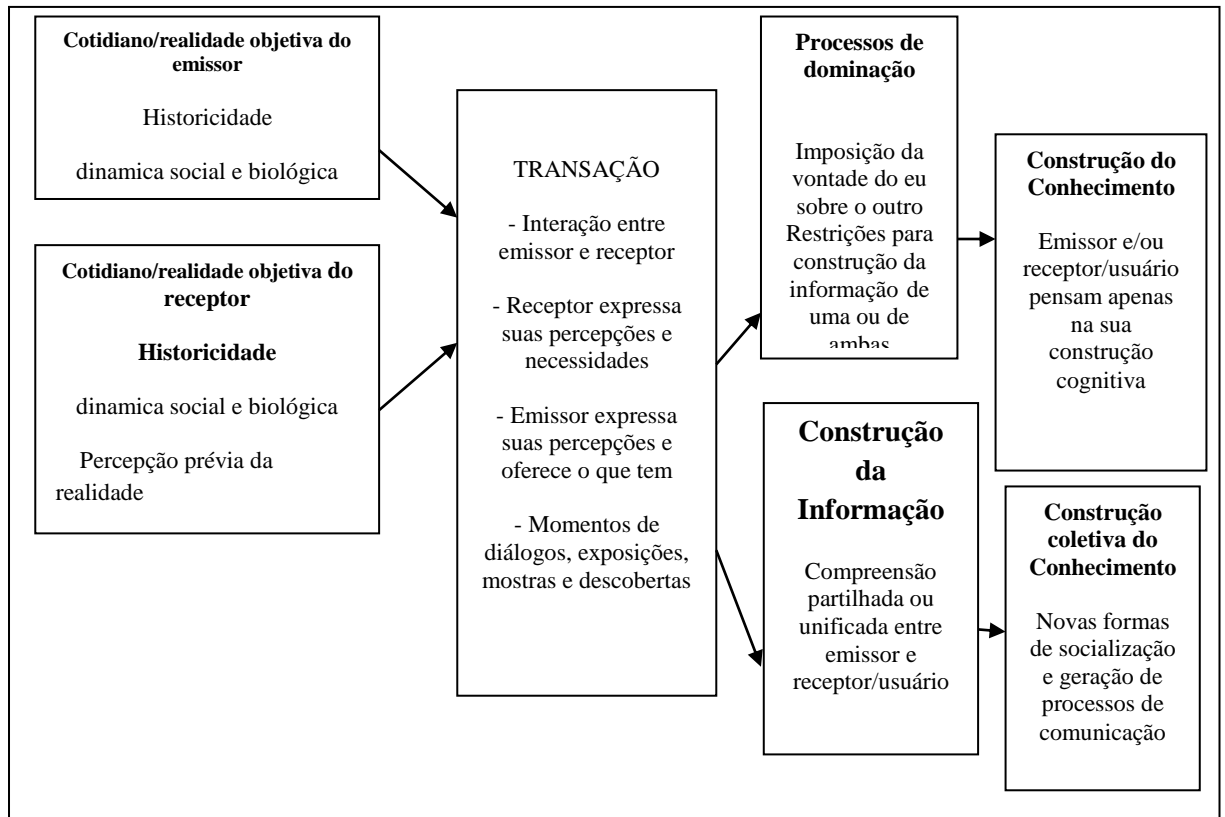
O conflito, enquanto elemento contextualista, favorece múltiplas possibilidades de expressões do sujeito da informação as contradições e diferenças na busca por uma unidade relativa à contribuição do outro na vida do eu sob via de reciprocidade, qual seja em caráter procedimental, novas perspectivas para lidar com a mediação, apreensão, compreensão e apropriação informativa e, em caráter teleológico, a construção do conhecimento.

Interessa, ainda, discutir a característica da informação como partilha. Entende Caraça (1993) ser a partilha, e não a troca, o processo básico da informação. Com a existência de uma "transação de informação", o objeto da transação passa a ser detido por ambas as partes.

Pode-se entender o termo transação como característico de um "[...] intenso estado de negociação e ajustes recíprocos entre emissor/autor e receptor/usuário", momento em que se evidenciam suas diferenças, contribuindo para uma elaboração coletiva da informação.

Assim, a partilha da informação é um resultado intrinsecamente concatenado a um procedimento de transação, sendo este procedimento constituído em um conjunto de diálogos e interações emissor/autor, receptor/usuário e outros sujeitos humanos e não humanos baseado nas realidades histórico-sociais desses sujeitos. O contexto humano pode ser algum representante institucional e o não humano referente a normas, documentos e artefatos tecnológicos, que podem dinamizar ou limitar a transação entre emissor/autor e receptor/usuário (SILVA; GOMES, 2014).

Figura 8 – Cotidiano na perspectiva da realidade do emissor e do receptor.



Fonte: Adaptado de Silva e Gomes (2014).

A observação de determinados aspectos dispostos na Figura 8 permite vislumbrar o propósito da LAI no fomento de uma perspectiva alteritária de informações. Assim, a UFC deve observar que, na disponibilidade de informação ao usuário da LAI, a informação deve ser constituída com o solicitante da informação e não apenas para o usuário. Nesse sentido, pode-se perceber que, na proposta de atender a LAI, são necessárias as interações entre emissor/autor da informação (UFC) e o receptor/usuário desta (cidadão solicitante) de modo em que as diferenças entre eles estejam sendo expostas.

A partilha de informações pode ser divisada como uma grande vantagem oriunda do processo de dispor informações, já que permite a valorização de pressupostos de compreensão, veracidade e dinamismo das relações entre os sujeitos da informação no contexto da LAI. Nesse sentido, consolida-se o entendimento de que a informação pública é um bem coletivo e que pode ser efetivada na prática interativa da implementação da Lei 12.527/11.

3.3 A transparência e o acesso da informação pública

A existência de práticas de transparência nos entes públicos é fundamental para o estabelecimento de relações sociais mais democráticas. Nesta seção, busca-se observar a importância de dispor as informações geradas no processo de gestão dos entes públicos, contribuindo para permitir a ocorrência de maior transparência no relacionamento do Poder Público com a Sociedade Civil.

3.3.1 Breves considerações sobre transparência

Em seu sentido literal, transparência nada mais é do que a qualidade de ser transparente, ou seja, de poder-se ver por meio do que está em primeiro plano. A ideia é de que é possível distinguir o que está por trás do que é visto de início, sendo possível (metaforizando) ver quais são as “engrenagens” que dão funcionamento à “máquina”. Entender os mecanismos e o funcionamento deles ajuda a compreender o todo e, conseqüentemente, a ampliar as possibilidades de buscar alterá-lo (caso seja necessário).

Grosseries (2006) destaca que os estudos de transparência, atualmente, tomam quatro vias principais: relacionados a leis de acesso a informação (podendo ser de caráter mais jurídico), literatura que foca na corrupção, estudos de “segredo *versus* transparência” (ou simplesmente relacionados à cultura do segredo) e estudos que visam a entender a influência da transparência nas deliberações democráticas. Ressalta-se que esta pesquisa busca-se encaixar no primeiro quesito elaborado por Grosseries (2006), muito embora não se esquivem em tangenciar os demais caminhos sempre que houver necessidade de maiores esclarecimentos.

O conceito de transparência, embora muito discutido e longe de um consenso, é apropriado pelas Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, destacando-se, entre as diversas definições, a que entende ser o termo entendido como, conforme Bellver e Kaufmann (2005, p.5) “[...] a abertura de instituições, ou seja, o grau pelo qual os que são de fora (como cidadãos ou acionistas) conseguem monitorar e avaliar as ações dos que são de dentro (como funcionários do governo ou empresários)”. Sendo assim, a transparência aponta o nível de informação disponível sobre como e por que decisões são tomadas de determinada forma no interior das instituições públicas.

Outra definição de transparência pode ser encontrada na visão disposta por Stirton e Lodger (2001, p.475) da seguinte forma: “[...] a existência de uma via de duas mãos na qual

os serviços públicos podem ser descritos como transparentes quando são responsáveis [sensíveis] aos usuários do serviço bem como sujeitos à responsabilidade por eles”.

Ao adotar-se o conceito de informação de Batista (2010), torna-se necessário discutir pontos subjacentes ao acesso à informação, refletindo acerca das dimensões da informação pública sobre a qual repousam os problemas de transparência e acesso à informação pública.

Conforme Jardim (1999), a noção de acesso à informação se relaciona a um direito, mas também a dispositivos políticos, culturais, materiais e intelectuais que garantem o exercício efetivo desse direito. De acordo com o autor, o acesso jurídico à informação pode garantir ao usuário o acesso físico, mas não se consolida sem o acesso intelectual à informação. Para que haja transparência informacional, segundo o autor, é necessário um território para o qual confluam práticas informacionais do Estado e da sociedade. “A ‘opacidade informacional’ do Estado sinaliza, ao contrário, um hiato entre ele e a sociedade, configurando-se como processo e produto das características de geração e uso da informação pelo cidadão”. (JARDIM, 2009, p. 89).

O acesso à informação se inter-relaciona com o conceito de transparência, que é entendido como a abertura das organizações para a sociedade em um esforço contínuo de disponibilização do máximo de informações completas, objetivas, confiáveis, relevantes, de fácil acesso e compreensíveis por todos. Portanto, a transparência propicia a participação social nas decisões de organizações que influenciam na vida humana, contribuindo para a democracia e a conscientização de direitos sociais (KONDO et al, 2002).

Vários autores tratam a transparência e o acesso à informação pública, seja para abordar questões relacionadas à disponibilidade de acesso (BRITTO, 1992; ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2001; ISLAM, 2003; ARTEN, 2008), seja para abordar a necessidade de compreensão da informação publicada (SECLAENDER, 1991; JARDIM, 1999, 2004, 2008; BOVENS, 2002; VILLANUEVA, 2002; FUNDO MOMETÁRIO INTERNACIONAL, 2007; LOPES, 2007; LIMBERGER, 2007). É possível perceber que, ao se tratar da transparência e do acesso à informação pública, estão sendo considerados sentidos distintos.

Batista (2010) constata que os problemas de transparência e acesso estão relacionados a três dimensões da informação pública: física, intelectual e comunicacional. Batista se utiliza da concepção de vários autores para fundamentar essas três dimensões.

Por dimensão física, ela entende como as dificuldades do acesso físico ao documento público seja porque predomina o sigilo no órgão público, por falta de organização da informação pública em meio impresso ou eletrônico ou pela escassez ou excesso de

informações. Merecem destaque os autores (Jardim, (1999), Weichert, (2008); Bastos, (2007), Costa; Fraiz,(1989); Fonseca, (1996); Silva, (2006); Ramos Júnior; Rover, (2007); Coleman et al., (2008).

A intelectual parte da ideia de que a transparência pressupõe compreensão, viabilizando o acesso intelectual com possibilidade de apropriação simbólica. Habermas (1984); Seclaender, (1991); Bobbio, (2000); Villanueva, (2002); Limberger, (2007); Lopes, (2007) conforme expressa Batista (2010), tratam dessa dimensão e é comum observar-se que a linguagem utilizada em documentos públicos costuma não ser compreensível à maior parte da sociedade.

Relativamente à dimensão comunicacional, a autora busca em Bobbio (2000) e Bastos (2007) a percepção da dificuldade que possa existir em se tomar conhecimento da informação pública em razão da ineficácia do fluxo comunicacional entre o Estado e a Sociedade, podendo também o fluxo informacional ser marcado pelo excesso de informação organizada ou não.

Nesse momento, convém ressaltar que informação deve ser entendida em contraste com "dados". Estes últimos podem ser compreendidos simplesmente como "fatos" ou "estatísticas" obtidos num contato inicial com a realidade para depois serem analisados. A informação, por sua vez, constitui-se já de dados processados, ou pelo menos, interpretados; neste sentido, a informação que se pretende obter não é simplesmente de gráficos e tabelas de dados governamentais, mas sim um conjunto de conhecimentos ou, ainda, uma mensagem que venha a possibilitar a interpretação dos dados que compõem aquela informação. Em suma, a grande questão é obter a informação de qualidade que seja corroborada por dados, mas não substituída pela simples exposição deles.

Tendo em vista a grande relevância assumida pela informação no aprofundamento da democracia, em contexto nacional e internacional, os modelos econômicos e as relações políticas e econômicas do novo milênio passam a ser intensivamente baseados na presença de informação confiável.

Na tentativa de compreender a interligação da transparência com os governos democráticos, deve-se perceber e destacar a relevância de uma administração transparente ideal para ocorrência de controle por parte dos cidadãos, fazendo-se necessário que os órgãos públicos estejam preparados para fornecer e divulgar informações que possam ser compreendidas pelo público.

Nesse sentido, importante constatação é realizada por Figueiredo (2013, p.12) ao acentuar que "[...] a cobrança da sociedade por visibilidade está vinculada à necessidade de

abrir acesso ao conteúdo informacional dos atos e gastos efetivados pelo governo”. O conhecimento pleno daqueles atos, por si só, não atende às expectativas do cidadão, que, também exige qualidade informacional, em espaço temporal.

De maneira geral, pode-se perceber o acesso a informação institucionalizado pela LAI necessário, mas insuficiente para o empoderamento dos cidadãos. Conforme Bobbio (1987), é essencial que as ações dos governantes sejam divulgadas e esmiuçadas, julgadas e criticadas quanto tornadas públicas.

A transparência permite que o cidadão acompanhe a gestão pública, analise os procedimentos de seus representantes e favoreça o crescimento da cidadania, evidenciando informações anteriormente veladas nos arquivos públicos. Um país transparente possibilita a redução do desvio de verbas e o cumprimento de políticas públicas, proporcionando benefícios para toda a sociedade e para a imagem do País nas políticas externas.

Segundo Angélico (2012, p. 25-26) “[...] a transparência não depende apenas de ‘quão visível’ está a informação, mas também de ‘quão bem’ a informação disponibilizada possibilita fazer inferências”. E ainda completa: “[...] um regime realmente transparente deve preocupar-se não só em disponibilizar informações, mas em disponibilizá-las de maneira que elas sejam úteis para a formulação de inferências com maior acuidade e precisão”. É uma discussão sobre sistemas de informação que traga respostas para a sociedade como um todo conforme determina a Lei de Acesso a Informação.

A compreensão do que está sendo exposto é fundamental para qualificar uma informação como transparente. O público-alvo necessita assimilar o que está sendo apresentado. Cabe aos órgãos mostrar informações claras e de fácil entendimento, minimizando, assim, as possíveis dúvidas a respeito da comunicação dada. Percebe-se, pois, que a exposição de informações relevantes e que atendam as reais necessidades do público são necessidades primordiais na denominada "Sociedade da Informação".

A maior parte da literatura está focada no papel da transparência na prevenção de crises financeiras e nas decisões de política monetária e, apenas recentemente é que se concede maior atenção para as informações assimétricas nos mercados políticos e o papel que a transparência pode ter em aumentar a eficiência na provisão de serviços públicos (BELLVER; KAUFFMANN, 2005).

Sendo prejudicial ao mercado político e econômico, a assimetria de informação pode ensejar problemas entre administradores públicos (detentores da maior parte da população) e administrados (detentores de menor parte da informação). Nesse ínterim, pode-se verificar a

importância assumida pela transparência e acesso às informações públicas corroborada pela afirmação:

Transparência e fluxos de informação têm portanto um importante papel a desempenhar em garantir que políticos tenham os incentivos certos para servir a maioria da população. [...] Assim, transparência e a disseminação da informação em cada estágio é crítico para permitir que diferentes grupos sociais participem do processo de tomada de decisão. (BELLVER; KAUFFMANN, 2005, p. 12).

Ao adentrar esse tema específico, Bobbio (2000, p.101) constata que o caráter público do poder, “[...] entendido como não-secreto, como aberto ao ‘público’, permanecendo como um dos critérios fundamentais para distinguir o Estado constitucional do Estado absoluto e, assim, para assinalar o nascimento ou o renascimento do poder público em público”.

Para esclarecer didaticamente o termo transparência, podem ser reunidas algumas características observadas no caráter informacional. Inicialmente, pode-se observar o grandioso caráter digital da transparência. Com a expansão dos processos de globalização após a Guerra Fria, a informação tornou-se amplamente difundida, sendo, conforme constata Florini (1999, p.27), “[...] padronizada por meio de bits que podem ser transferidos entre tecnologias distintas”.

As evoluções propiciadas pelos meios tecnológicos permitiram a expansão da transparência da informação, tornando-a mais "barata" e acessível, de modo que o seu custo de produção e disseminação se faz irrisório, se comparado a algumas décadas. Pode-se, então assinalar que isso contribui para maior democratização da informação, sendo a transparência informacional poderoso instrumento de mudança política em favor de uma gestão mais democrática e eficiente.

É nesse sentido que a internet, concorre para a democratização do acesso e disponibilização das informações, assim como diversos outros meios eletrônicos de acesso com destaque para as ferramentas de *e-gov* e as políticas de Governo Eletrônico, ajudando a garantir o controle da gestão das entidades públicas.

Pode-se inferir que as chamadas TIC - Tecnologias de Comunicação e Informação auxiliam a consolidação das práticas democráticas nas relações entre instituições governamentais e comunidades, entre espaços nacionais e internacionais (sejam reais ou virtuais) e entre governos e cidadãos.

Parece lícito acentuar, pois, que experiências de interação virtual de governantes e sociedade, que contemplem mediações entre modalidades de conhecimento e visões da realidade de diferentes atores sociais e evidenciem que a gestão das políticas públicas, mais

do que de um conjunto de análises técnicas, deriva de escolhas políticas informadas por visões de futuro e de influxos sociais (RIBEIRO; SOPHIA; GRIGÓRIO, 2007).

Fox (2007) demonstra duas possibilidades para disseminar informação e que serão fundamentais neste trabalho, ao se discutir os eixos de sustentação da Lei de Acesso a Informação Brasileira: a disseminação proativa e o acesso acarretado pela demanda. No primeiro caso, é:

Informação que o governo torna pública sobre suas atividades e performance [...] no segundo, refere-se a [...] um comprometimento institucional de responder aos pedidos dos cidadãos por tipos específicos de informação ou documentos os quais não estariam acessíveis caso contrário (FOX, 2007, p. 664).

O mencionado autor cuida, ainda, de aspectos chamados de transparência opaca e transparência límpida. No caso da transparência opaca, é informação que não revela exatamente o comportamento da instituição, como as decisões são tomadas ou o resultado destas ações; a transparência límpida, por sua vez, se refere a políticas de acesso à informação e programas ou planos que visem à divulgação de informação sobre a performance institucional, visando a mudanças construtivas.

De modo geral, pode-se atentar para a noção de que a transparência límpida reflete o modo como as instituições se comportam na prática, ou seja, podem ser visualizadas suas decisões e como ocorrem assim como o resultado tangível dessas decisões e ações implementadas. Por outro lado, em contraste, a opaca refere-se "[...] a provisão de informação que só está disponível nominalmente" (FOX, 2007, p.2).

Após a discussão de aspectos conceituais diversos de informação, será abordado o entrelaçamento das temáticas subjacentes ao contexto de acesso a informações.

3.3.2 Transparência, publicidade e *accountability*

Conforme Gorman (2009), caso se pense a transparência no âmbito das políticas públicas, seria possível entendê-la como um bem público, já que, na Ciência Econômica, o conceito de "bem público" determina uma ocorrência em que ninguém é excluído do consumo de determinado bem ou serviço pelo fato de este não ter sua disponibilidade reduzida pela utilização de pessoas.

Apesar da existência de pesquisas avançadas e consolidadas acerca de publicidade e transparência, pode-se ater, inicialmente, ao aspecto jurídico da temática ao se perceber que o

princípio da publicidade no Direito Administrativo integra em seu interior a ideia de que todos os atos e negócios em que a Administração Pública seja participante devam ser de conhecimento de todos os cidadãos.

Além da transparência e da publicidade administrativa, surge o terceiro elemento relevante quando se trata de democratização das relações sociais no contexto da informação pública: a *accountability*. Este termo entrou para o vocabulário da Ciência Política contemporânea tornando-se elemento fundamental na discussão do ordenamento democrático.

O vocábulo “*accountability*” vem do inglês e significa “responsabilidade final” (MICHAELIS, 2000, p. 7) ou simplesmente “responsabilidade/dever” (GAUCH, 2009, p. 16). Estas definições, no entanto, são muito literais, abordando somente o sentido estrito da palavra; portanto, é possível entender *accountability* ainda como: “[...] capacidade de prestar contas” (SANDRONI, 2007, p. 16).

Presente em diversos campos de conhecimento como Ciência Política, Ciências Contábeis e Administração, pode-se perceber o caráter multiuso do termo *accountability* que, muito embora tenha se originado na Economia (significado prestação de contas no sentido financeiro, como meio de controle), sempre traz uma noção de responsabilidade, no sentido de dever exibir o resultado (ou o desenvolvimento) de um objeto (como um serviço).

Por conseguinte, conforme Filgueiras (2011, p.71), pode-se entender “[...] o termo não apenas como o processo contábil de prestação de contas, mas deve-se observá-lo, sobretudo, como um processo político e democrático de exercício da autoridade por parte dos cidadãos”.

Trazendo à tona a ideia de que a democracia representa a modalidade de governo cujo poder deva encontrar-se nas mãos do povo, e que pretende manter o controle sobre as ações estatais, pode-se entender a *accountability* como elemento consolidador da ordem democrática e fator de legitimação do Estado Democrático contemporâneo. É interessante notar que, de ambos os lados (povo e Estado), deve haver mecanismos de controle: “[...] é tarefa das instituições políticas construir mecanismos de prestação de contas à sociedade, no sentido de reduzir a razão de Estado a uma razão do público e permitir o controle deste sobre aquele” (FILGUEIRAS, 2011, p. 67-68).

Pode-se perceber, pois, uma ligação entre a *accountability* e as políticas públicas na medida em que as últimas são desenvolvidas pelos representantes eleitos e, tendo os eleitores conhecimento dos atos dos governantes, incluindo a eficácia e eficiência, tendem a agir por meio de opinião pública manifestando (des) contentamento na análise do comportamento desses representantes.

Filgueiras (2011) entende ser uma grande vantagem da *accountability* o fato de criar uma situação de reciprocidade do discurso conforme os diversos agentes atuantes na esfera pública se tornam responsáveis diante do próprio público. Dessa forma, além de carregar um ideal, caracteriza-se a *accountability* como ferramenta para o exercício do controle dos governantes.

Após breve entendimento do termo *accountability*, interessante análise ocorre na percepção de relacionamento entre os vocábulos transparência, publicidade e *accountability*: a transparência leva à publicidade que, por sua vez, contribui na *accountability*. Assim, a publicidade poderia ser vista como mecanismo de articulação entre transparência e *accountability*.

Para que, entretanto, a transparência ocorra, nesses moldes, faz-se necessário que seja observada em termos de acessibilidade da informação, ou seja, sua disponibilidade. Naurin (2006, p. 91) assinala que a ocorrência de "[...] transparência implica que há documentação disponível sobre ações dos representantes estatais e portanto, do poder público, enquanto publicidade significa que o conteúdo dessa informação também se tornou conhecido entre os eleitores e cidadãos".

Conforme seja o nível de educação de uma sociedade, maior será a demanda por transparência, publicidade e *accountability*. Este é um aspecto salutar a ser vinculado ao estudo desta triangulação mencionada, pois não haveria exposição de ações ao público (por mais transparente que fosse a sociedade) caso essas informações públicas fossem simplesmente deixadas de lado.

Trazem ainda alguns autores o entendimento de que a *accountability* serve como instrumentalização da transparência. Conforme Goetz e Jenkinz (2005) o termo envolve tanto a capacidade de resposta (a capacidade dos encarregados de prover informação e justificação sobre suas ações) como a executabilidade (a possibilidade de penalidades ou conseqüência por falhar em responder às reclamações de *accountability*).

Em última análise, por conta desses entendimentos abordados, pode-se esperar que a transparência possa tornar os mercados e corporações mais eficientes e equitativos, possibilitando a *accountability* e a legitimidade de governos consonante pensamento desenvolvido por Florini (1999) e que demonstra a dimensão da aplicação do termo para além das áreas privadas, mas, sobretudo, para as públicas e governamentais.

3.3.3 Transparência e regimes internacionais

Pode-se abordar o assunto sob duas possibilidades: observando a influência da transparência nos regimes internacionais ou então compreendendo a existência e como se comporta um regime internacional sobre transparência de informação, com normas e regras para criar um espaço de previsibilidade entre atores.

Falar em regime internacional sobre transparência significa adentrar numa série de regras que fazem com que os atores da sociedade internacional se vejam obrigados a cumprir.

Não há um tratado internacional sobre transparência. O que existe são vários artigos e referências em diversas legislações internacionais, muito mais voltadas a constranger o comportamento do Estado perante seus cidadãos do que diante de outros Estados.

Segundo Alencar (2013), nos regimes internacionais, é a informação que assegura aos Estados (participantes) que o regime está de fato funcionando, e obter essa informação, portanto, se torna primordial para saber se o próprio regime é efetivo. A transparência de um regime vai depender dos propósitos para os quais a informação é necessária, ou seja, sua demanda; a oferta, por outro lado, vai depender de como (ou se) os Estados disponibilizarão as informações (os incentivos positivos ou negativos para tanto).

Quanto à oferta da informação, é possível resumir em três tipos de oferta: informação própria, informação por outrem, informação de problema (MITCHELL, 1998). A informação própria acontece quando o agente disponibiliza informações sobre seu próprio comportamento, seja por conta da transparência do próprio país, seja pela vontade de manter o controle sobre sua imagem no exterior: “[...] governos normalmente estabelecem sistemas de regime de informação que dependem primariamente, se não exclusivamente, da informação própria do governo a respeito de seu próprio território e cidadãos” (IBID., p. 116).

Os regimes internacionais, por vezes, buscam a informação por outrem, quando é improvável que, dentro de uma área temática específica, a informação própria do ator seja honesta. Então, se faz necessário buscar a informação de outras fontes. Nesse caso, o “outro” pode se referir a um Estado que relata o comportamento de seus cidadãos ou de outros governos, ou pode se referir a organismos internacionais (governamentais ou não) que sejam capazes de relatar comportamentos dos atores. Há diversos complicadores neste caso, como as leis internas do País, que podem restringir o quanto o tipo de informação que outro Estado (ou entidade internacional) pode coletar.

A informação de problema, como o nome diz, é uma informação relatada pelo problema, ou seja, pela situação em si. Ela é adequada quando o regime necessita coletar

informações, mas não pode contatar fontes fidedignas advindas do país (informação própria) nem com outros atores para reportarem, com medo de posterior retaliação. Nestes casos, focar no problema (ou no caso, nas *trends*, ou tendências – ou até correntes de informação) torna-se a única solução para se obter informação (ALENCAR, 2013).

Há diversas estratégias possíveis para que os regimes facilitem a oferta de informação por parte dos atores. Uma delas é premiar ou aumentar os incentivos (assistência técnica, conselhos, facilidades financeiras etc.) para os bons comportamentos e outra é sancionar as falhas de informação ou até mesmo remover barreiras legais ou práticas para monitoramento e relatório de informações; assim, os regimes podem melhorar a qualidade de relatórios diminuindo obstáculos para sua elaboração e ensejar formatos que tornem os relatórios mais simples e claros (MITCHELL, 1998).

3.4 A informação no contexto de governança pública

A governança pública está associada à dimensão socio-política do Estado e às políticas de desenvolvimento social que se fundamentam em elementos estruturais de gestão, responsabilidades, transparência e de legalidade do setor público. Pode-se afirmar que a aplicação da governança pública se assemelha aos traços de uma pólis, na qual os cidadãos, em conjunto, se preocupam com a *res pública* e velam pelo bom nome das organizações públicas como entidades que cuidam do que é público (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Pereira (1997) conceitua governança pública, sob a óptica jurídica, como a dinâmica pela qual se dá o desenvolvimento político por via da qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e gerem a vida pública.

Pelo exposto, pode-se perceber que o acesso à informação é diretamente influenciado pelo jeito como é disposto o inter-relacionamento entre sociedade civil e entes governamentais, não se restringindo apenas à modalidade de organização da gestão dos entes públicos. Para Santos (1997), o conceito de governança engloba, mas não se restringe tão somente aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho do Estado. Ainda segundo o autor (IBID., p. 342), “[...] refere-se a governança a "padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”.

Após a exposição de alguns conceitos e perspectivas de governança, deve-se, para melhor compreensão de seus processos, observar que o mundo partilha de certos ideais e

valores comuns (pelo menos parcialmente) possibilitando uma dinâmica que leva os autores a esperarem determinados comportamentos dos outros, seja formal (regimes internacionais), seja informalmente (relações e interações informais entre os atores).

Interessante observar os seguintes princípios descritos por Kondo et al (2002) para uma boa governança pública:

- a) responsabilização, que significa ser possível identificar e responsabilizar funcionários públicos por suas ações;
- b) transparência, definida como a disponibilização de informações confiáveis, relevantes e oportunas sobre as atividades do governo ao público;
- c) abertura, que significa que os governos escutam os cidadãos e as empresas, e que levam em conta suas sugestões ao formular e implementar políticas públicas;

Cabe ressaltar o papel de destaque assumido pelas constantes reformas pelas quais o Estado Brasileiro foi se sucedendo, sempre tendo como justificativa a modernização do aparelho estatal. Conforme Kissler e Heidemann, (2006, p. 2) "[...] o significado original de governança aborda um entendimento associado ao debate político-desenvolvimentista”.

Neste sentido, Loffer (2001, p.212) entende governança como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que tem como objeto a ação conjunta, levada a efeito de modo eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando a uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Entender o problema da capacidade gerencial do Estado como recorrente é fundamental para entender os dilemas da reforma administrativa pela qual os diversos governos transitam. Praticamente, todos os governos, em várias temporalidades, discutem a necessidade de tornar a Administração Pública mais moderna e eficiente.

Conforme Pereira (1997), somente houve duas reformas administrativas estruturais no capitalismo. A primeira foi a da implantação da administração pública burocrática, em substituição à administração patrimonialista, que ocorreu no século XIX nos países europeus, na primeira década do século XX nos Estados Unidos, e nos anos de 1930 no Brasil. A segunda está sendo a da implantação da administração pública gerencial, que tem seus precedentes ainda nos anos de 1960, mas que, de fato, só começou a ser implantada nos anos de 1980, no Reino Unido, na Nova Zelândia e na Austrália, e, nos anos 1990, nos Estados Unidos, quando o tema ganhou a atenção do grande público com a publicação de *Reinventing Government* e a adoção do *National Performance Review* pelo governo Clinton, e, no Brasil,

a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, com a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Estado em 1995.

Nesse contexto, pode-se constatar que ocorre nas entidades do setor público brasileiro, a busca pela implementação de uma administração gerencial em substituição a uma administração pública burocrática. Esse tipo de gestão pública gerencial iniciou-se no Brasil por ocasião do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de modo a buscar o aumento da capacidade de governança dando início a caracterização da Nova Administração Pública¹.

Para Pessoa (2000, p.4):

A administração pública é tratada como se fosse uma grande companhia, conduzida por uma nova tecnocracia de gestores, a quem incumbe de atingir metas e resultados, sob pena de serem exonerados. Esta nova classe de "gestores" apresenta-se como dotada de grande autonomia, supostamente alheia aos interesses políticos e econômicos. Como toda tecnocracia, grande também é a sua "autonomia" em relação aos chamados "controles sociais" inerentes a cidadania e ao Estado Democrático de Direito.

Pode-se perceber o quão importante é a atitude do Estado perante o cidadão sendo necessário discorrer sobre os momentos de reforma pelas quais passou e ainda passa o Estado brasileiro diante das peculiaridades do panorama socioeconômico nacional. Com efeito, deve-se observar a distinção de três tipos de administração pública no Brasil estabelecida por Bresser Pereira: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

Entender as peculiaridades desses tipos de administração sobretudo permitirá entender o comportamento dos entes estatais em termos de atendimentos de demandas sociais e prestação de serviços ao cidadão de forma eficiente e eficaz.

¹ Conforme Bresser Pereira (1997, p.41), pode-se elencar como principais características da Administração Pública Gerencial ou "Nova Administração Pública":

- a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão cliente;
- b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão
- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreira ou "corpos de Estado", e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas
- d) separação entre as secretarias formuladora de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;
- f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
- g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada;
- h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.

Na administração pública patrimonialista era bastante comum a coexistência entre os interesses pessoais do detentor do poder e os interesses públicos, sendo frequentes práticas de nepotismo e corrupção. No século XIX, surgiu a administração pública burocrática, em substituição à patrimonialista, trazendo uma racionalidade instrumental, na medida em que adota os meios mais adequados ou eficientes para atingir os fins visados. Com o advento do século XX, os moldes rígidos de funcionamento da máquina pública adotados pela burocracia deixavam inerentes a ineficiência desse tipo de administração já que as diversas transformações tecnológicas e sociais já demandavam novas interfaces de comunicação (PEREIRA, 1997)

Ao mesmo tempo que a burocracia estatal, ou seja, o conjunto de administradores públicos profissionais, via sua posição estratégica na sociedade aumentar, ficava claro que se tornava necessário adotar novos formatos de gestão da coisa pública, mais compatíveis com os avanços tecnológicos, mais ágeis, descentralizados, mais voltados para o controle de resultados do que o controle de procedimentos; e também mais compatíveis com o avanço da democracia em todo o mundo, que cada vez mais exige uma participação mais direta da sociedade na gestão pública.

Nesse sentido, aflorou a Reforma Gerencial nos anos 1980 que conforme Pereira (1997), pode ser entendido como instrumento do Estado Social² e como fator fundamental de sua legitimação. Ainda no entendimento de Pereira (1997, p.8), esse estado "[...] só pode ser pensado e estabelecido porque a administração pública burocrática proporcionava um mínimo de eficiência que a tornava economicamente inviável" ou seja, seria necessário controlar o custo dos serviços públicos que vinham se mostrando elevados, já que a dimensão dos serviços sociais do Estado aumentava.

Cabe ainda discutir que as reformas pelas quais o ente estatal vem passando envolvem reformas políticas cujos conceitos de governança e governabilidade³ aparecem imbricados, ou

² Enquanto sistema constitucional-legal ou regime político, o estado foi no século XIX nos países ricos, o Estado Liberal; na primeira metade do século XX, o Estado Democrático Liberal; e desde a Segunda Guerra Mundial é o Estado Democrático Social ou simplesmente Estado Social. O Estado Liberal Democrático correspondia a uma democracia de elites, enquanto o Estado Social corresponderá a uma democracia de opinião pública. A transição de uma forma para outra de democracia e de estado acontece em meados do século XX quando os eleitores aumentam seu interesse pela política, as pesquisas de opinião pública passam a auferir suas preferências, e um número crescente de organizações de advocacia política começam a intervir no processo de formulação e implementação de leis e políticas públicas. Esse maior ativismo político dos eleitores leva a um aumento da demanda social, e, em consequência, ao aumento dos serviços sociais e científicos do estado – leva o estado a assumir funções novas na proteção do trabalho e do trabalhador e, portanto, a se transformar no Estado Social (PEREIRA, 1997,p.7).

³ "A capacidade política de governar ou governabilidade deriva da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade, enquanto a governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo de uma organização implementar suas políticas"

seja, devem ser percebidos pelos governos em conjunto na implementação das reformas estatais.

Em regimes democráticos, a governabilidade depende de uma série de fatores elencados com nitidez por Pereira (1997):

- a) da adequação das instituições capazes de intermediar interesses dentro do Estado e da sociedade civil;
- b) da existência de mecanismos de responsabilização (*accountability*) dos políticos e burocratas perante a sociedade;
- c) da capacidade da sociedade de limitar suas demandas e do governo de atender aquelas demandas;
- d) da existência de um contrato social básico.

Sem dúvida um objetivo intermediário fundamental em qualquer regime democrático é aumentar a responsabilização (*accountability*) dos governantes. Os políticos devem estar permanentemente prestando contas aos cidadãos. Quanto mais clara a responsabilidade do político perante os cidadãos, e a cobrança destes em relação ao governante, mais democrático será o regime. Nesse sentido, pode-se vislumbrar que o acesso à informação permitido pela LAI poderá vir ao encontro desses fatores na medida em que deverá fornecer ferramentas necessárias aos cidadãos observarem a execução das mais diversas políticas públicas bem como ao funcionamento geral das instituições públicas.

Nessa reforma política do Estado, é fundamental concentrar a atenção nas instituições públicas para que elas possam garantir e aumentar a responsabilização dos governantes.

Pode-se perceber que o contrato social poderá ser reforçado pela ideia de que reformar o Estado é necessário para lhe dar maior governabilidade e torná-lo mais democrático. É fundamental dotá-lo de instituições políticas que permitam melhor intermediação dos interesses sempre conflitantes dos diversos grupos sociais nas mais diversas regiões do País e do mundo.

O resultado das reformas estatais implementadas no mundo e sobretudo no Brasil, tem como objetivo tornar o Estado mais eficiente, de modo a responder às demandas sociais dos cidadãos e aqui se inclui as demandas de informação. É nesse sentido que a Reforma do Estado nos anos 1990 é uma reforma que pressupõe cidadãos e para eles esteve voltada.

Pode inferir, com esteio nas ideias de Pereira (1997,p.52), que a reforma em curso não parte da premissa burocrática de um Estado isolado da sociedade, agindo "[...] somente de acordo com as técnicas de seus quadros burocráticos, nem da premissa neoliberal de um

Estado também sem sociedade, em que indivíduos isolados tomam decisões no mercado econômico e político".

O Estado, assim, é objeto de alterações para permitir o atendimento da exigência da sociedade por maior participação ativa dos cidadãos de forma em que não fique indiferente nem se posicione com superioridade perante as pessoas, mas sim possibilitando opções para aproximar os indivíduos das rotinas de fatos administrativos dos órgãos públicos.

Esse contexto de abertura estatal permite vislumbrar a institucionalização de mecanismos de disponibilização da informação almejada pela LAI como meios de permitir uma participação cada vez maior dos cidadãos. Nesse sentido, o acesso e a disponibilização das informações públicas podem ser percebidas como importantes ações de reformulação do Estado podendo expressar redefinições no campo da própria democracia, possivelmente com o alargamento de seu escopo, na medida em que possibilitarão constituir sujeitos sociais mais cientes de seus direitos e deveres em uma sociedade na qual competição e solidariedade se complementam e se contradizem.

3.4.1 O Estado Brasileiro como elemento centralizador e desenvolvimentista

Após discorrer acerca dos conceitos e práticas que sustentam a ideia de governabilidade e governança pública, deve-se tecer considerações acerca do desenvolvimento do Estado no Brasil para que se possa entender sua lógica de atuação nos planos local e mundial.

Conforme Cardoso (2007, p.79-80), “[...] a intervenção estatal no Brasil começa a ser evidenciada a partir de 1930, período em que se tentou construir um modelo de desenvolvimento nacional e autônomo, tendo como base a industrialização, via substituição de importações”⁴. No entanto, o referido autor ressalva que o Estado brasileiro já intervinha na resolução de problemas econômicos desde o final do século XIX e início do século XX destacando duas principais situações: exercendo uma política de atração de mão de obra estrangeira para as lavouras do café de modo a contornar os problemas deixados pela abolição da escravidão no Brasil bem como adquirindo o excedente da produção de café como fator garantidor de manutenção do preço do produto no mercado internacional.

⁴ "Como não tinha condições de competir com países de larga tradição, recursos e experiência industrial, a produção industrial destinava-se ao público interno. Por isso, a existência de um mercado interno de razoável expressão e o crescimento contínuo deste, possibilitou a expansão da indústria brasileira, sendo esta estratégia definida como processo de substituição de importações" (GIL, 2007, p.87).

O Ente Estatal brasileiro adotou, pois, políticas econômicas anticíclicas de proteção da renda nacional antes mesmo do advento das teorias keynesianas. Celso Furtado (2001) considera a política de valorização do café promovida pelo Estado brasileiro como o primeiro programa intervencionista de caráter anticíclico do País.

Ante o disposto, como ocorreram as condições necessárias ao advento da industrialização no País? Que transformações sociais sucederam na sociedade brasileira com a promoção da industrialização? Em certa medida, a crise de 1929 acarretou a interrupção no fornecimento de capital e bens de consumo para o Brasil, ensejando descontentamento e manifestação dos setores médios urbanos e também de classes populares, ocasionando a disseminação de conflitos internos entre esses segmentos.

Por outro lado, Cardoso (2007, p.85) afirma que “[...] a revolução de 1930 levou ao poder forças políticas heterogêneas que isoladamente, não tinham suficiente coesão e sustentação obrigando-as a barganhar apoio com o latifúndio agrário e com as oligarquias regionais”.

É nesse cenário que o Estado desponta como elemento condutor do processo de industrialização ante a incapacidade de a burguesia alavancar o processo por insuficiência de recursos para realizar investimentos na indústria. Constata-se que a industrialização se tornou-se dependente da ação do Estado, pois era o principal possuidor dos meios necessários à dinamização do setor industrial.

Cardoso (2007) confirma o relevante papel do Estado na fase inicial de industrialização brasileira cabendo a este Ente Estatal a tarefa de criar condições necessárias à realização da incipiente indústria nacional: reunir os capitais indispensáveis na medida em que usa a poupança interna, criar empresas estatais nos setores básicos, direcionar os investimentos privados, estabelecer reservas de mercado para proteger a nascente indústria, proporcionar estímulos, subsídios, isenções e incentivos fiscais, além de favorecer a formação de um mercado interno.

Diante da fraqueza do empresariado nacional, o Estado devia suprir-lhe as deficiências, ocupar o espaço disponível e dirigir o processo criando condições objetivas (econômicas, sociais, políticas e culturais), indispensáveis a alavancagem do processo de industrialização e ao processo de acumulação do capital. (BRUMM, 2000, p.206-207).

Importante constatação é efetuada por Cardoso (2007, p.94) ao observar que “[...] o modelo de desenvolvimento implementado no Brasil da década de 1930, e que perdurou como

hegemônico até a década de 1970, fundava-se sobre o tripé: recursos naturais e energéticos abundantes, aumento da produtividade do trabalho e presença do Estado desenvolvimentista".

Desde os anos de 1940, foi empreendida a industrialização pesada no País a partir de diversas empresas estatais como a Companhia Vale do Rio Doce, Companhia Siderúrgica de Volta Redonda, Fábrica Nacional de Motores, etc. Mais uma vez o Estado intensificou a sua atuação centralizante com base nessas organizações que almejavam fornecer bens intermediários necessários à produção de bens duráveis. Os anos de 1950 consolidam no Brasil a crença mundial de que apenas com a industrialização planejada pelo Estado poderia ser assegurado crescimento econômico ao País seguido de melhora dos índices de qualidade de vida da sociedade⁵ (CARDOSO, 2007).

Nesse sentido, pode-se perceber que o conceito de desenvolvimento atrela-se ao crescimento econômico, de modo que o bem-estar social passa a ser uma decorrência natural daquele. Países com grande crescimento econômico deveriam ensejar melhoria das condições de saúde, educação, moradia e transportes de suas populações. Por que, no entanto, de fato não se constatou alterações substantivas na população brasileira partir do crescimento econômico verificado no País?

Pode-se buscar resposta em uma constatação relevante de Albuquerque (1995, p.130-138) ao acentuar que este

Modelo de desenvolvimento caracterizado pela industrialização substitutiva de importações, lastreado na integração nacional e liderado pelo Estado, sempre esteve associado ao comando de uma parte da sociedade: as elites tradicionais (oligarquia do café e agro-exportadores) e industriais, ficando quase sempre distanciado dos interesses e necessidades da grande maioria da população.

Ao longo de sua existência, o Estado brasileiro cumpre o papel de núcleo organizador da sociedade, deixando reduzido espaço para a organização e a mobilização autônomas de grupos sociais, sobretudo os relacionados às classes populares, funcionando como alavanca para o estabelecimento de um capitalismo industrial, nacionalmente integrado, mas por demais dependente do capital externo a partir da estratégia basilar de substituição de importações. Conforme Sallum Júnior (2003), essa forma de Estado vem sendo denominada de "varguista" pois suas características básicas foram consolidadas sob a presidência de Getúlio Vargas.

⁵ Estes acontecimentos induziram o Estado brasileiro a avançar de nível no processo de industrialização nacional, acarretando a segunda "fase" do Processo de substituição de importações permitindo a implantação da indústria de bens de consumo duráveis.

Pode-se concluir, pois, que a adoção do modelo desenvolvimentista reforça maior intervenção governamental na economia brasileira, caracterizando-se como um período marcado por expressivo crescimento econômico. O crescimento verificado, entretanto, não permitiu a geração de condições necessárias à alteração da realidade socioeconômica vivenciada no Brasil, continuando a ser marcado pela injustiça social, principalmente quando se adentram variáveis como distribuição de renda e desigualdades regionais. O crescimento brasileiro ocorria, mas não se implementavam condições para que a riqueza gerada fosse mais bem canalizada entre os diversos segmentos sociais.

3.4.2 A derrocada do modelo de intervenção estatal: reformas e o processo de abertura

Diversos sinais de esgotamento do modelo de Estado desenvolvimentista intensificaram-se nos anos de 1980, ficando constantes as reivindicações sociais por uma nova postura do Estado em relação à economia.

Conforme Pereira (1997), a grande crise econômica dos anos 1980 teve como causa fundamental a crise do Estado. Foi uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social além de uma crise da "forma burocrática de administrar o estado"⁶. Pode-se perceber que essa crise dispunha de caráter antagônico a verificado no Brasil e no mundo no ano de 1930.⁷

Vários fatores foram determinantes para a eclosão dessa crise: crise de legitimidade do Estado autoritário, mantida pelos excelentes e vultosos resultados econômicos alcançados, o endividamento crescente do Estado e sua incapacidade para financiar e sustentar o crescimento econômico, determinando a redução e queda do ritmo da expansão econômica, a insuficiência do aparelho fiscal do Estado, o estancamento dos fluxos de recursos externos. (CARDOSO, 2007). Além dos fatores retrocitados, também se pode destacar como elementos contribuintes para esse momento as duas crises do petróleo (1973 e 1979/1980).

⁶ Pressupõe-se, conforme entendimento de Bresser Pereira, que o Estado, além de garantir a ordem interna, a estabilidade da moeda e o funcionamento dos mercados, tem um papel fundamental de coordenação econômica.

⁷ A grande crise dos anos 30 originou-se no mal funcionamento do mercado. Conforme Keynes tão bem verificou, o mercado livre levou as economias capitalistas à insuficiência crônica da demanda agregada. Em consequência, entrou também em crise o Estado Liberal, dando lugar à emergência do Estado Social Burocrático: social porque assume o papel de garantir os direitos sociais e o pleno-emprego; burocrático, porque o faz por via da contratação direta de burocratas. Reconhecia-se, assim, o papel complementar do Estado no plano econômico e social. Foi assim que surgiram o Estado do Bem-Estar nos países desenvolvidos e o Estado Desenvolvimentista e Protecionista nos países em desenvolvimento. Foi também dessa crise que surgiu o Estado Soviético na Rússia, e noutros países, transformada em União Soviética e depois em boa parte do mundo - um Estado que tentou ignorar a distinção essencial entre ele próprio e a sociedade civil, ao pretender substituir o mercado ao invés de complementá-lo.

De acordo com Sallum Júnior (2003, p. 36), o cerne da crise do Estado desenvolvimentista brasileiro foi, "[...] do ângulo econômico, a incapacidade de fazer frente aos pagamentos da dívida externa no início da década de 1980, colocando em xeque o padrão costumeiro de relacionamento do Brasil com a ordem capitalista mundial". Conforme o entendimento do referido autor, a crise somente poderia ser contornada ou superada mediante um rearranjo dessa articulação que haveria permitido ao País apresentar um desenvolvimento pujante, muito embora dependente.

Pode-se, então, perceber terem sido diversos os motivos que culminaram com a crise do modelo de intervenção estatal desenvolvimentista, assim como foram propostos diversos caminhos para sua superação. Destaca-se o neoliberalismo como a mais conhecida proposta de superação desse modelo, trazendo o retorno dos princípios do mercado livre e autorregulado.

Conforme Cardoso (2007), a receita neoliberal para superação da crise do Estado desenvolvimentista consistia na execução de alguns ingredientes⁸, consubstanciados no documento denominado "Consenso de Washington". O referido autor destaca o fato de que a influência dos organismos multilaterais de financiamento sobre as diversas nações não teria tido tanto efeito caso não tivessem ocorrido as vitórias políticas de setores conservadores das principais economias mundiais assim como o fortalecimento da capacidade legislativa do Poder Executivo.

É desse jeito que se pode disseminar a expansão do modelo neoliberal aos países em desenvolvimento. Apesar de sua rápida propagação, identificam-se elementos que permitem inferir que o modelo neoliberal acaba por não obter êxito em seus objetivos. Verifica-se, por exemplo, que as políticas propaladas pelo Consenso de Washington não se mostraram efetivas ou insuficientes para retomada do crescimento econômico pois não ocorreram alterações significativas dos índices econômicos.

Do ponto de vista social, o panorama é ainda mais decepcionante, porquanto se percebe que os influxos das reformas sobre as condições de vida das populações foram piores do que os previstos pelos implementadores: erodiram-se os níveis dos salários reais, crescente contingente de pessoas lançaram-se abaixo da linha da pobreza com aprofundamento de

⁸ Conforme Bento (2003,p.73), pode-se listar os seguintes ingredientes da receita neoliberal: a) disciplina fiscal; b) priorização dos gastos públicos em áreas de alto retorno econômico; c) reforma tributária; d) altas taxas de juros fixadas pelo mercado; e) liberação do câmbio; f) abertura ao capital internacional; g) políticas comerciais liberais (não protecionistas); h) privatização das empresas estatais; i) desregulamentação da economia, em especial das relações trabalhistas e j) proteção a propriedade privada. Cabe lembrar ainda que organismos internacionais como Banco Mundial e FMI condicionavam a concessão de crédito às nações ao aceite desses ingredientes.

direitos fundamentais bem como aumento do *déficit* estatal na prestação de direitos fundamentais. (CARDOSO, 2007).

O entendimento da proposta implementada pelo viés neoliberal pode ser compreendido como adequado a um modelo econômico que permitiria aos países da periferia capitalista se adequarem à subserviência de uma elite financeira mundial que estava na ânsia por maiores fluxos financeiros. Fica muito bem aprendido o caráter das consequências na análise que se segue:

Nesse contexto, começava a ficar evidente que a análise e gestão da crise do modelo desenvolvimentista proposto pelo neoliberalismo, que concentrava sua atenção na implementação de ajustes estruturais internos, orientados principalmente para a solução dos problemas da dívida externa, objetivava atender os interesses dos países credores e não a resolução dos problemas socio-econômicos dos países devedores. Esses países foram pressionados a adotar medidas amargas para reduzir desequilíbrios externos e melhorar sua capacidade de pagamento, visando afastar o fantasma da crise financeira e garantir o pagamento de seus compromissos junto aos credores. (CARDOSO, 2007, p. 100).

Nesse sentido, a necessidade de superação das práticas neoliberais se torna latente, de maneira a readmitir a importância do Ente Estatal para o desenvolvimento dos países de modo a percebê-lo como necessário a solução da crise e não como causa principal dessa. Cardoso (2007) reconhece que o Estado atua estrategicamente na sustentação do desenvolvimento econômico, no sentido de que a intervenção estatal pode ser positiva, tornando os mercados nacionais mais fortes, eficientes e competitivos. É dessa maneira que se desloca dos ideais teóricos do neoliberalismo, de um momento negativo de desconstrução do Estado para um momento ativo e passivo de sua reconstrução.

Nessa seara, os dogmas do Estado mínimo e não interventor cedem prioridade a atuação "facilitadora" do Estado a quem, conforme Bento (2003, p.79), compete "[...] focalizar o alvo das políticas públicas, visando prevenir a dispersão de energias sobre metas difusas, mal orientadas e ineficientes". O autor ainda reconhece a imprescindibilidade das políticas públicas na promoção do desenvolvimento econômico e da competitividade e eficiência dos mercados nacionais, ao passo que afirma ter as elaborações pós-Consenso de Washington objetivos amplos e não restritos apenas ao crescimento econômico pois buscam abranger o bem-estar e aspectos políticos de cidadania, participação popular, descentralização e responsabilização.

De acordo com Cardoso (2007), o Estado assume não somente um novo papel, mas, sobretudo, uma nova missão, cumprindo-lhe articular o processo pelo qual a sociedade, o mercado e o próprio governo realizam seu futuro desejado do País. Sendo assim, deve agir

como agente catalisador dos outros agentes sociais de modo a delegar o que não lhe competir e atuando com participação, transparência e imparcialidade⁹.

A participação da sociedade, entendida como um processo em que os indivíduos tomam parte das decisões, assumindo a co-responsabilidade pelos interesses coletivos e sendo considerados sujeitos do desenvolvimento de sua comunidade, passa a ser diretamente vinculada às dinâmicas da gestão descentralizada e à democratização política, favorecendo, portanto, maior controle social sobre o processo administrativo local (CARDOSO, 2007).

Num contexto em que a participação social é demandada pelos agentes sociais e em que a administração pública deva ser voltada para o atendimento do cidadão, a LAI vislumbra posicionar o cidadão como sujeito na elaboração de alternativas mais sustentáveis para si e para a sociedade, na medida em que possibilita um amplo acesso as informações públicas reduzindo a assimetria informativa.

Nessa seara, percebe-se a importância do advento da Lei de Acesso à Informação Brasileira como elemento necessário à difusão de informações aos diversos cidadãos acerca de informações geradas pelo Estado e, em especial, no interior das universidades públicas de forma a permitir maior democratização das decisões e garantir maior eficiência da administração pública no tratamento e organização das informações.

Conclui-se que se observa o deslocamento das relações institucionais para o âmbito local com a recuperação do protagonismo do indivíduo ao proporcionar-lhe maior participação social em processos decisórios e viabilizando o concurso entre governo, empresariado e sociedade civil na reconstituição do tecido social. Nesse entremeio de reconstrução social, a eficiente aplicação da LAI permitirá uma promissora reavaliação.

Em seqüência, empreende-se uma análise sobre políticas de informação na realidade brasileira, para que se possa entender o relacionamento entre setor público e sociedade partindo da gestão educacional de uma Instituição Federal de Educação superior como a Universidade Federal do Ceará.

⁹ O novo paradigma de Estado emergente nessa nova proposta guarda como pré-condição, portanto, a modificação de seu funcionamento, de seu relacionamento com o mercado e, principalmente, com a sociedade civil organizada. "A grande questão não é mais a opção entre privatizar e estatizar, e sim a reconstrução, ou estruturação da relação entre a Sociedade Civil e as diversas macro-organizações estatais e privadas".

3.5 Discussão sobre políticas públicas

O surgimento de uma política pública perpassa a verificação de um cenário em que emergem diversos atores sociais e no qual diversos interesses podem ser percebidos. Busca-se perceber como se dá o processo construtivo de uma política pública, qual o papel dos diversos atores envolvidos na formulação das agendas governamentais que pautarão a discussão do que poderá entrar em discussão na pauta governamental bem como ocorrerá o acompanhamento e avaliação da implementação dessas políticas.

3.5.1 Introdução à avaliação de políticas públicas: análise e conceitos

O estudo das políticas públicas insere-se nas tentativas de compreensão do papel do Estado e suas implicações na sociedade contemporânea. Deve-se observar, então, a lógica existente nas diferentes interações do Estado com a sociedade, identificando as relações entre os diversos agentes e compreendendo a dinâmica da ação pública.

Numa acepção bem geral, políticas públicas são mecanismos de validação da relação Estado e Sociedade. Compõem-se de um conjunto organizado de ações, precedidas, evidentemente por uma concepção acerca de qual é o problema que deve ser atendido e de seu encaminhamento. As políticas resultam de ações anteriores investidas por pessoas ou coletividades, para atender um rol de anseios, demandas ou problemas. Cabe ressaltar que as políticas públicas são processuais, ou seja, a sua ausência também interfere na dinâmica do problema. Não haver política estatal para uma dada questão é também uma forma de política, de ação do Estado.

Muller e Surel (2004) constata o caráter polissêmico das expressões "política" e "políticas públicas" comportando concepções, acepções e definições variadas. Três termos da língua inglesa podem ser destacados na identificação de assuntos dessa temática: *polity*, para a esfera da política, diferenciando o mundo da política do da sociedade civil; *politics*, entendido como a atividade política na disputa por cargos políticos e *policies* usado para os processos que elaboram e implementam programas e projetos públicos, ou seja, para a ação pública. Sechi (2012) também ressalta duas conotações que o vocábulo "política" assume na língua portuguesa sendo que essas conotações podem ser diferenciadas na língua inglesa a partir dos termos *politics* e *policy*.

A literatura de políticas públicas reconhece uma gama de expressões que buscam situá-las em termos científicos, mas que, na sua maioria, apontam predominância de aspectos contraditórios e indefinidos. Conforme Jardim (2009, p.11)

As 'políticas públicas' - ou melhor, o estudo das políticas públicas, também chamado de análise de políticas públicas" - tem sido referidas na literatura a respeito como: área, campo disciplinar, disciplina, subdisciplina, tema, objeto, especialização, ciência, subárea, campo de pesquisa, programa, subárea disciplinar, subdisciplina e disciplina científica.

Dagnino et al (2002, p.4), por exemplo, não conceituam políticas públicas, mas sim a análise de políticas públicas como o "[...] conjunto de conhecimentos proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas utilizados para buscar resolver ou analisar problemas concretos em política (*policy*) pública". Outros autores citados por Dagnino partilham perspectiva semelhante. É o caso do observado em Wildvsky (1979, p. 15), para quem a análise da política tem o propósito de "[...] interpretar as causas e consequências da ação do governo, em particular, ao voltar sua atenção ao processo de formulação de política"

Jardim (2009) expressa que, apesar do caráter de aparente contraditoriedade e indefinição das políticas públicas, parece ser possível apontar algumas características comuns às políticas públicas, em maior ou menor grau: relações de poder e de legitimidade; espaços de trocas; elementos de valor e conhecimento; normas, regulamentos e procedimentos; necessidades de escolhas; sentidos e valores culturais; uma ideologia que as gere e sustente; planejamento orçamentário, organograma e estrutura organizacional e hierárquica setorial; integração e inter-relacionamento dos seus vários aspectos e níveis; programas e projetos específicos; dinamismo para as necessárias atualizações; participação dos setores interessados; representação democrática da sociedade na sua formulação e implementação; atendimento de variadas demandas; critérios de aferição e avaliação de resultados; atenção para as correções necessárias ao longo de sua trajetória.

Pode-se perceber, então, o caráter dinâmico e mutante das políticas públicas, sobretudo quanto ao seu estudo. A tendência de sofrerem alteração ao longo do tempo sob a orientação de novas diretrizes e designações além via novos objetivos não é tão incomum, mas sim bastante regular de acontecer.

Conforme Secchi (2012), inexistente consenso na literatura de políticas públicas quanto à definição precisa destas. Essa indefinição existe por conta da diversidade de posicionamentos quanto aos seguintes questionamentos: 1. Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais? 2. Políticas Públicas também se

referem a omissão ou a negligência? 3. Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas ? Ou as diretrizes mais operacionais podem ser consideradas políticas públicas ?

Quanto ao primeiro questionamento, observa-se a existência de duas correntes de pensamento: a primeira, conhecida como abordagem estatista ou estadocêntrica, reconhecera como política pública somente aquelas originadas pelo Estado, ou seja, seriam as políticas públicas monopólio dos agentes estatais enquanto a segunda, a abordagem multicêntrica, percebe que, além do Ser Estatal, organizações privadas e não governamentais devem também ser consideradas como protagonistas no estabelecimento de uma política pública. (SECCHI, 2012).

No tocante ao segundo questionamento, o autor entende que, quando não se tomam atitudes quanto ao atendimento de determinado problema, também se está fazendo política pública. Justifica seu entendimento buscando posicionamentos de autores como Fernandes (2010, p.43) para quem "[...]o Governo que não toma uma atitude pública sobre determinado problema também faz política". Quanto ao terceiro questionamento, Secchi (2012) entende serem as políticas públicas tanto as diretrizes estruturantes (de nível estratégico) como diretrizes de nível intermediário e operacional.

Conforme Secchi (2012), a elaboração de políticas públicas deve ser percebida como um ciclo composto pelas seguintes fases principais: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção. Assim, há uma sistematização na operacionalização da elaboração de um ciclo de políticas públicas que se origina na definição do problema de política até sua aplicação e avaliação. Esta sistematização das políticas públicas sob o formato de um ciclo permite que se possa entender, didaticamente, a complexidade da organização que representa a elaboração de uma política pública. A discussão de elementos desse ciclo é de grande relevância na compreensão da sistemática de funcionamento das políticas públicas.

Percebe-se que, via de regra, uma política pública nasce com a identificação de um problema. *A priori*, diversas situações que possam ocorrer no cotidiano das relações sociais podem vir a ser consideradas problemas públicos. Secchi (2012) sintetiza o problema público como a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública. Nesse sentido, pode-se entender como sendo uma situação pública que venha ser considerada insatisfatória por estar afetando a percepção de muitos atores relevantes como partidos políticos, agentes políticos e ONG's.

Identificado um problema público, é primordial que algum ator político demonstre interesse em vê-lo resolvido de modo a lutar para que ocorra a inclusão deste problema na agenda governamental de sorte que seja merecedor de prioridades na lista de atuação por parte das autoridades governamentais. É nesse sentido que a agenda é vista por Secchi (2012, p.36) como um "[...] conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes (...) de maneira tal que ela pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário [...]. Ressalta Secchi (2012, p.36) que, ao ser introduzido na agenda, passa a ocorrer "[...] esforços de construção e combinação de soluções para os problemas" de maneira tal que a formulação dessas soluções passem pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e pelo estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução.

Geralmente, após formuladas alternativas para solução de um problema, surge a tomada de decisões como etapa seguinte na elaboração da política pública. De acordo com Secchi (2012, p.40), essa fase "[...] representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas". Nessa dinâmica de escolher soluções, interessante observar três modos de entendê-la, a partir da visão de Secchi (2012):

1. Tendo os problemas em mãos, os tomadores de decisão buscam percorrer uma trajetória de resolução deles;
2. Tanto problemas quanto soluções vão ajustando-se de forma sucessiva sem pelos tomadores de decisão sem haver um ordenamento linear e a partir de eventos simultâneos;
3. De posse de soluções diversas, o tomador de decisão se esforçaria por buscar problemas que se encaixem nas soluções que têm em mão;

Após os atos necessários à tomada de decisões, emerge a implementação da política ou seja, passa a concretização dos passos necessários ao planejamento prévio desta política. Abordando o autor O'Toole Júnior, Secchi (2012,p.44) destaca ser esta fase "[...] aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações". Com efeito, é neste momento em que ocorrem os esforços de aplicar aquilo que se tinha em mente pelos desenvolvedores de políticas no, intuito de buscar atingir os problemas específicos que estejam aflingindo determinado setor social.

A importância de se estudar a fase de implementação está na possibilidade de visualizar, por meio de instrumentos analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas em que costuma acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública (saúde, educação, habitação, saneamento, políticas de gestão etc.), Mais do que isso, estudar a fase de implementação também significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de

detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados. (SECCHI, 2012).

No rumo final do ciclo da execução de uma política pública, a avaliação é um dos estágios de relevante importância pelo fato de se poder realizar inferências quanto as ocorrências que vierem a surgir e que podem apontar falhas ou sucessos em sua implementação. Nesse sentido, é que Secchi (2012.p.49) aponta ser a fase em que "[...] o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou".

Na avaliação de uma política pública, é salutar a definição de critérios, indicadores ou padrões para tal fato. Entre os principais critérios usados no processo avaliativo das políticas, destacam-se os dispostos a seqüência.

- Economicidade: refere-se ao nível de utilização de recursos (inputs).
- Eficiência econômica: trata da relação entre inputs (recursos utilizados) e outputs (produtividade).
- Eficiência administrativa: trata do seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos.
- Eficácia: corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos.
- Equidade: trata da homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública. (SECCHI, 2012,p.50)

Ante a percepção do crescimento da avaliação de políticas como campo de conhecimento, é interessante perceber e identificar abordagens ou modelos avaliativos de políticas públicas por meio da discussão de alguns autores.

Conforme se observa em Holanda (2006) e Cavalcanti (2007) diversos são os tipos de avaliação, sendo o mais comum deles aquele centrado nos produtos ou resultados e influxos do programa ou projeto. Os tipos de avaliação emergidos nestes autores podem ser entendidos como modelos clássicos ou tradicionais de avaliação e preocupam-se, sobretudo, com aspectos como eficiência, eficácia e economicidade da política, conforme enumerado por Secchi.

Diversos autores realizam críticas a esses modos tradicionais ou clássicos de avaliar as políticas públicas, por focarem apenas em seus resultados e não despertarem atenção para uma visão mais instigante e ousada de avaliação. Nesse sentido, pode-se perceber contundente posicionamento de Rodrigues (2011) de encontro a esse modelo tradicional de avaliação:

Verifica-se, desta forma, que o foco da investigação concentra-se naquilo que foi planejado e que é esperado alcançar como resultado das ações e perde-se a oportunidade de perceber o imprevisto na formulação da política, ou, ainda, de

compreender como a proposta original se efetiva na prática e o que isto revela de inconsistências na sua própria formulação. Ou seja, nessas abordagens há pouco ou mesmo nenhum espaço para a crítica à própria política, desde sua formulação, e menos ainda aos princípios nos quais a mesma está alicerçada (RODRIGUES, 2011a, p. 43).

Guba e Lincon (2011) também realizam confrontos às ideias clássicas de avaliação ao apontarem a existência de imperfeições ou defeitos graves na tradição de avaliação da área educacional. Como defeitos, podem-se mencionar: “tendência ao gerencialismo, incapacidade de acomodar o pluralismo de valores e comprometimento exagerado com o paradigma científico de investigação” (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 39).

Importante discussão acerca de avaliação é efetuada por Arretche (2001) pois ela constata que, para os avaliadores realizarem avaliações menos ingênuas, é necessário considerar que a implementação da política poderá modificar a própria política. Pelo fato de ser uma combinação complexa de decisões de diversos agentes, o simples fato de se observar resultados diversos dos que foram almejados não necessariamente significa o fracasso da política. É necessário que se observem onde ocorram divergências e o porquê de ocorrerem, de modo que se possa entender a distância entre o previsto, formulado e o implementado:

Uma adequada metodologia de avaliação não deve, portanto, concentrar-se em concluir pelo sucesso ou fracasso de um programa, pois, como espero haver 35 demonstrado, independentemente da “vontade política”, da ética ou do interesse dos formuladores e implementadores, a distância entre formulação e implementação é uma contingência da ação pública. Com efeito, uma adequada metodologia de avaliação deve investigar, em primeiro lugar, os diversos pontos de estrangulamento, alheios à vontade dos implementadores, que implicaram que as metas e os objetivos inicialmente previstos não pudessem ser alcançados (ARRETICHE, 2001, p. 52)

Focando na crítica ao clássico paradigma positivista de mensuração de resultados das políticas, já que o positivismo insiste em encontrar dimensões de medição que poderiam traduzir fenômenos como confiança, esperança, ganância e imaginação e outras coisas que são naturalmente imensuráveis, Lejano (2011) propõe um modelo interpretativo de avaliação de políticas públicas baseado na experiência, servindo inclusive como inspiração intelectual a um grupo de pesquisadores do NUMAPP no desenvolvimento de uma proposta metodológica de avaliação de políticas públicas denominada de "Avaliação em Profundidade".

Esta perspectiva analítica busca abordar a política pública por meio de quatro eixos fundantes: análise de conteúdo e de contexto da política pública bem como a trajetória institucional e o espectro territorial e temporal das políticas.

A avaliação em profundidade, ao buscar compreender os objetivos da política para além de seu alcance e apreensão dos resultados de êxito ou fracasso, busca avaliar a coerência com os mecanismos construídos para sua efetivação, de maneira a questionar os próprios objetivos predefinidos. Tal questionamento se fundamenta ainda nas análises de conteúdo e contexto da política, que evidenciam os princípios norteadores, a lógica envolvida na formulação, bem como ao longo da implementação, em relação aos seus respectivos contextos. Portanto, entende-se aqui que a avaliação em profundidade se constitui com base em uma visão holística da política ou programa em questão, compreendendo-os a partir de dimensões processual, histórica, social, econômica e cultural, ou seja, de sua “multidimensionalidade” (RODRIGUES, 2011b, p. 57).

Interessante então é se perceber como sucedem as alterações no entendimento do que seja avaliação de políticas públicas. Os modos de avaliação clássicos não deixavam margem para uma interpretação dos fatores intrínsecos à formulação das políticas sendo que se tornam comuns abordagens que proponham entender e compreender os processos de elaboração e implementação da política em foco.

Então, pode-se concluir que novas e recentes abordagens mostram que a relação entre Estado e Sociedade é mais complexa e, por isso, se deve procurar entender as relações reais, as dinâmicas onde diversos segmentos da sociedade comparecem, formulam demandas, gestam conflitos e manifestam-se, visando à formulação e implementação, pelo Estado, de políticas adequadas para solucionar problemas coletivos. O Estado que exerce o poder máximo em uma sociedade, mas com funções contraditórias, de acumulação de riqueza pois a lógica econômica é capitalista e, ao mesmo tempo, de legitimação política perante a sociedade, para poder criar as bases de um consenso por meio de suas políticas. As políticas representam a ação do Estado, o Estado em movimento como ator no jogo societário.

3.5.2 Políticas públicas de informação: breve histórico

Política de informação emergiu na Segunda Guerra Mundial, especialmente em países de capitalismo central. A sua identificação se caracteriza por diversas configurações políticas da informação e em contextos variados. O cenário privilegiado em que o tema emerge adquire nitidez teórica e desdobramentos operacionais são as estruturas do Estado, as características da sociedade civil, as formas de governo e de ser governado nos âmbitos local, regional, nacional e até mesmo transnacional. Tomando como princípio a constituição desse cenário num regime democrático, o Estado desponta como agente privilegiado de produção, recepção

e agregação das informações, submetendo-se ao controle social (JARDIM, 2009). Conforme reflexão de Daniel (2000, p.2) pode ser entendida como política de informação "o conjunto de regras formais e informais que, diretamente, restringindo, impulsionando ou de outra maneira, formam fluxos de informação".

A política de informação emerge no pós-guerra (1950), quando se tem o Estado como responsável pela promoção da pesquisa e a ciência e tecnologia como campo de aplicação. De acordo com o documento Weinberg Report, o alcance e o escopo de uma política referem-se à "[...] transferência de informação científica sob a responsabilidade do governo" (U.S. President's Science and Advisory Committee, 1963, *apud* GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p. 28).

Em 1972, foi lançado, em apresentação na 17ª Conferência Mundial da Organização das Nações Unidas (UNESCO), o programa intergovernamental UNISIST - Sistema Mundial de Informação Científica e Tecnológica - tendo como propostas fundamentais a cooperação voluntária internacional para a melhoria do acesso e uso da informação e a superação do desequilíbrio entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em 1974, em desdobramento ao UNISIST, surgiu o NATIS. Em ambos os programas, o Estado se reveste de agente protagonista na busca pelo acesso à informação, além de estimular o uso integrado de serviços de documentação, bibliotecas e arquivos.

Desde o final dos anos de 1970, expressões como "infra-estrutura de informação" e "sociedade da informação" influenciaram o surgimento de novos discursos e abordagens em um cenário de emergência de novas tecnologias de informação e comunicação. A partir dos anos 1980, a UNESCO deslocou o conceito de NATIS para pontos periféricos dos seus discursos, ao ponto em que amplia as reflexões e ações de incentivo às políticas nacionais de informação.

Segundo González de Gómez (2002, p.30), trata-se como infra-estrutura de informação o "conjunto de recursos, instalações e meios prévios requeridos para o funcionamento de uma atividade, organização ou sociedade".

Nos anos de 1990 despontou questionamentos ao protagonismo do Estado na formulação, execução e avaliação de políticas públicas informacionais pelo fato da predominância da perspectiva ideológica do Estado Mínimo, ao passo que o crescente uso das tecnologias de informação em diversas configurações políticas e sociais foi de notável impacto.

A promoção de políticas públicas de longo prazo, ou seja, numa perspectiva temporal mais estendida, implica a mudança do comportamento dos políticos e em novos arranjos

institucionais nas atitudes de governo. Isto significa que o foco se desloca do atendimento das necessidades dos diferentes órgãos da administração pública para as tentativas de solucionar os problemas da sociedade (CUNHA; REZENDE, 2005).

Nesse contexto, a administração pública procura incorporar novos modelos de gestão que facilitem o relacionamento entre Estado e sociedade de forma a buscar atender às necessidades e demandas dos cidadãos. Assim, discute-se o inter-relacionamento entre políticas de informação e a gestão da informação no ambiente institucional, sobretudo público, de modo a perceber os meandros permitidos pela disponibilização de acesso em seu interior.

3.5.3 As políticas de informação e a contribuição para gestão da informação

Em uma sociedade de informação, altamente conectada por redes, conhecimento, criatividade e inovação são bastante demandados pela comunidade científica nacional e internacional. A informação é um ponto central entre política e gestão no ambiente governamental, institucional ou virtual, considerando as iniciativas em prol ao acesso livre à informação e ao uso de softwares livres.

Ressalta-se que, na Sociedade da Informação, o fenômeno “Informação” determina a maneira como os segmentos da sociedade se organizam e se relacionam. É necessário que sejam estabelecidas regras, para que tais segmentos administrem seus recursos de modo harmônico, a fim de atender o seu público.

A expressão "gerir a informação" desponta, portanto, como grande preocupação não apenas na Ciência da Informação, mas também em diversas áreas do conhecimento. Uma definição bastante citada é a da pesquisadora Regina Cianconi, que, em linhas gerais, se assemelha às outras definições disponíveis. Sendo assim, a autora detalha em seu artigo os aspectos que privilegiam a informação considerando o processo da gestão (planejamento, seleção, coleta, análise, organização, otimização dos fluxos, normalização, disponibilização para uso e avaliação) (CIANCONI, 1999, p. 33).

O termo “gestão da informação” emergiu nos anos 1980, nos Estados Unidos e na Inglaterra, como Gerência dos Recursos Informacionais, com foco em gerenciar a informação como recurso estratégico, tendo como marco a publicação do documento US Public Act A130 pelo Governo dos Estados Unidos (CIANCONI, 1999).

A amplitude e o potencial da gestão da informação reforçam a necessidade de pesquisas dos processos e recursos que cuidam da informação. Com um caráter

interdisciplinar, a Ciência da Informação dispõe fundamentos e técnicas que subsidiam o entendimento da informação em todo processo da gestão.

Marchiori (2002, p. 75-77) aponta os conhecimentos e contextos que envolvem o processo de gestão dos recursos de informação nas organizações:

- a) Planejamento: ações que vão desde a identificação das necessidades até a geração de produtos e serviços;
- b) Comunicação: teorias e modelos de aplicação;
- c) Gerência da informação e sistemas de controle: métodos de monitoramento do fluxo e tecnologias que apoiem o fluxo;
- d) Gerência de recursos humanos: perfil e atividades dos atores no processo de gestão;
- e) Gerência de recursos financeiros: da previsão à execução do orçamento;
- f) Promoção, vendas e marketing: análise do ambiente externo em prol do produto ou serviço;
- g) Contexto político, ético, social e legal: situações políticas que englobam atividades humanas em geral, governo e informação em particular, abrangendo questões éticas e legais e temas correlatos;
- h) Sistemas computacionais: processos no desenvolvimento de hardware e softwares;
- i) Telecomunicações: questões de acesso e conectividade;
- j) Aplicações da tecnologia da informação: coleta, armazenagem e recuperação da informação, videotexto, telex, reconhecimento de voz, digitalização, tecnologias de discos compactos, telecomunicações, métodos de publicação eletrônica e de disseminação de documentos via redes.

Para González de Gómez (1999), os processos percorridos na Gestão da Informação restam imprescindíveis no uso decisório e estratégico da informação, no contexto das políticas governamentais, bem como no contexto das organizações econômico-empresariais e sociais. O estabelecimento e implementação de uma Política de Informação é amplo e complexo, requerendo um esforço coordenado.

A LAI poderá contribuir para a constituição de uma política pública de acesso a informações levando em consideração a maneira como o ambiente cultural das organizações públicas estejam organizados para captar as necessidades da população. É fundamental para melhoria da gestão das organizações a existência de práticas e processos que contribuam para a abertura de canais para diálogo com a comunidade permitindo a adoção de uma cultura pró-acesso no ambiente organizacional. Pode-se perceber também a existência de diversas

políticas públicas de informação com destaque para a política de governo eletrônico como contribuintes de melhor disponibilidade e acesso das informações públicas aos cidadãos permitindo regular a tensão existente entre Estado e Sociedade.

Prosseguindo nesse contexto de desenvolvimento, referencia-se a citação de González de Gómez, (1999, p. 59) a respeito de política de informação sob o ponto de vista do regime de informação, isto é: políticas de informação quando, tratando-se de uma questão colocada num domínio coletivo de ação, existem conflitos entre as diferentes formulações de objetivos, planos, atores e recursos atribuídos às ações do domínio e em consequência, com respeito ao alcance, às prioridades e às metas das ações de informação, de modo tal que aqueles conflitos não poderiam ser equacionados ou resolvidos por meios técnicos ou instrumentais e requerem a reformulação deliberativa de princípios, fins e regras para a concretização de planos coletivos e coordenados de ação, ou a mudança das relações de força dos atores envolvidos.

No decorrer do conceito anterior, surge o termo Regime de Informação, de fundamental importância para o estudo proposto. No capítulo mediatamente, serão discutidos os pressupostos teórico-metodológicos desse regime com o objetivo de auxiliar a compreensão da metodologia do presente estudo.

4 REGIME DE INFORMAÇÃO E FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E CONTEUDÍSTICOS DO ACESSO À INFORMAÇÃO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA NO CONTEXTO DA LAI

O conceito de regime de informação pode ser visto como ainda em desenvolvimento no contexto das Ciências Sociais, discutindo relações epistemológicas e políticas relacionadas às ações de informação e os seus agentes. Esse conceito realça componentes que contribuem para a compreensão de uma política de informação e para as relações entre as comunidades e instituições no que tange às ações de informação.

A teoria do regime é uma das primeiras a ser usada para o tratamento dos problemas da informação na sociedade. Essa teorização aconteceu quando a informação passou a ser vista nas políticas públicas como fator essencial para o desenvolvimento. Este conceito é elaborado na tentativa de buscar compreender a situação emergente em que o mundo se encontra e está relacionada à informatização da sociedade.

Pode-se perceber, por conseguinte, a discussão desse conceito como parte dos esforços para compreender o lugar da informação nas dinâmicas organizacionais e sociais. Para compreender a complexidade da informação na sociedade contemporânea, pode-se observar que

As relações sociais, os sistemas políticos e de valores estão diante de profundas mudanças. A complexidade desta nova economia, sociedade e cultura em formação deve ser analisada a partir da revolução da tecnologia da informação e comunicação, devido à ‘penetrabilidade em todas as esferas da atividade humana’, alertando que ‘devemos localizar este processo de transformação tecnológica revolucionária no contexto social em que ele ocorre e pelo qual está sendo moldado’ (CASTELLS, 1999, p. 24).

Sendo assim, pode-se perceber que, na sociedade contemporânea, o campo teórico da gestão da informação permite abertura à discussão sobre o valor da informação e acerca da necessária democratização do acesso às suas fontes a partir do uso das tecnologias da Informação.

Castells (1999) acentua que a sociedade atual é caracterizada por uma estrutura social informacional, baseada no estabelecimento de redes por via do dinamismo e fluxo de informações e conhecimento, e também pelas tecnologias de informação que incidem diretamente nos modos de produção e poder na estrutura vigente. Percebe-se a relação e influência de diferentes agentes na produção e práticas de informação que contextualizam a formação de alguns constructos na contemporaneidade.

Pode-se inferir, então, que o regime de informação remete às relações informação-poder, relações que, conforme afirma González de Gomez (2012, p.44) "[...] hoje estariam alavancadas pela pressuposição de que a informação, como algo imerso nas tecnologias digitais e ubíquas, seria aquilo que nelas circula e as dinamiza”.

Uma das significativas transformações sociais e econômicas ocorridas nas últimas décadas está nas modalidades de produção e distribuição dos recursos materiais e imateriais desenvolvidos, e na ressignificação do valor do trabalho imaterial na sociedade. A informação é um dos produtos do trabalho imaterial, e, paralelamente a sua revalorização, surge a necessidade de saber onde a informação é criada e quem são os seus criadores, como a informação é desenvolvida e, principalmente, como se dá a sua transferência.

As respostas a estas perguntas convergem para um conceito: o regime de informação. Este é o local das relações de informação no espaço público e suas características, ou seja, como essa informação é organizada, orientada, produzida e utilizada. Em suma, são as regras do uso da informação em determinada sociedade.

Ante o exposto, pode-se perceber a importância da informação no contexto da "Sociedade da Informação" por conta de suas características internas de fluxos informacionais em estruturas tecnológicas bem como pelas políticas de informação que constituem aspectos externos condicionantes de modo específico na produção e consumo de informação e conhecimento.

Para González de Gómez (2002), a reconstrução da formação social vigente envolve, sobretudo, a efetividade de constituição comunicacional, isto é, o acesso à informação e o seu uso efetivo, de maneira que as políticas de informação e as construções coletivas e individuais possam se estabelecer em contratos sociais e de ação e expressão dos cidadãos.

À vista do exposto, na contextura de Ciência da Informação, o regime de informação se configura como formação social conjunta de elementos em rede – como atores sociais (sujeitos, dispositivos e tecnologias), regras de poder, a organização e a gestão política da informação que se operacionalizam em práticas sociais com produtos e serviços.

Pode-se entender a "Sociedade da Informação" num contexto complexo de produção e disseminação de informações permitido por um regime de informações amparado por aspectos das mais diversas finalidades socioeconômicas e culturais desde o disposto por González de Gómez (1999, p. 110):

[...] a sociedade da informação poderia ser entendida como aquela em que o regime de informação caracteriza e condiciona todos os outros regimes sociais, econômicos, culturais, das comunidades e do estado. Nesse sentido, a centralidade da

comunicação e da informação produziria a maior dispersão das questões políticas da informação, perpassada e interceptada por todas as outras políticas: as públicas e as informais, as tácitas e as explícitas, as diretas ou indiretas.

É fato que os aspectos conceituais de regime de informação estão em desenvolvimento. Pesquisadores, como Frohmann (1995), González de Gómez (1999, 2012), e Braman (2004), trabalham tais aspectos, enquanto outros, como Freire (2012, 2013), Unger e Freire (2008), aplicam este conceito em laboratórios, comunidades e demais espaços de informação.

No macrealidade das políticas internacionais, o regime de informação abrange um domínio de responsabilidade que reúne o governo (as instituições formais, as regras e práticas de entidades geopolíticas historicamente constituídas), a rede ampliada de organizações e atores estatais e não estatais cujas decisões e comportamentos têm efeito sobre a sociedade e requer a formulação de programas de governança, e o contexto cultural e social a partir do qual surgem e são sustentados os modos de governança, garantindo a possibilidade de governabilidade (BRAMAN, 2004).

O conceito de “regime de informação”, para Braman, operacionaliza uma zona de visibilidade sobre a passagem contínua das dinâmicas socioculturais aos modos regulamentados ou ainda juridicamente definidos da ordem política (leis, programas).

Apesar de breve introdução, deve-se aprofundar os aspectos teórico-metodológicos de um regime de informação para melhor apropriação de seu conceito e posterior aplicação de suas ferramentas na avaliação da disponibilização de informações propiciadas pela tentativa de implantação de um regime de acesso pela LAI.

4.1 Aspectos teórico-conceituais do regime de informação

Conforme já discutido, a informação pode ser considerada como fator determinante na maneira como os segmentos da denominada "Sociedade da Informação" se organizam e se relacionam. Para efetivo uso da informação, é necessário o estabelecimento de regras para que os segmentos envolvidos administrem os recursos disponíveis de maneira harmônica e atendam às necessidades dos seus usuários.

É assim que as sociedades adotam regimes de informação por meio dos quais organizam a produção material e documental além de determinarem a dinâmica das relações sociais. Antes de discorrer sobre os conceitos do termo, observar a etimologia do vocábulo

"regime", cuja origem é do latim *regimen*, significando ação de conduzir; comando; governança; administração.

Diversos tipos de regime foram constituídos ao longo dos anos - regimes políticos, jurídicos, sociais etc. Nos últimos anos, o conceito de regime de informação é desenvolvido por diversos pesquisadores na Ciência da Informação, com características similares, porém, ressaltando as particularidades e necessidades do contexto (ambiente/espço) onde se configuram.

Na definição de Bramam (2004, p.13)

Regime pode ser definido como um quadro normativo e regulatório internacional que é menos rígido e menos formal que o sistema jurídico, mas que serve para ligar todas as partes envolvidas em determinada matéria de interesse. Ele oferece definições operacionais, estabelece uma hierarquia de valores e define regras de negociação e procedimentos. Um regime inclui normas éticas e comportamentos, práticas culturais, hábitos, estruturas de conhecimento, formas organizacionais, processos decisórios individuais e do setor privado, as tecnologias, as leis formais e as regulamentações de governos oficialmente reconhecidos.

Para Magnani e Pinheiro (2011, p. 596):

O regime de informação ou regime global de política de informação são conceitos que vem sendo trabalhados na Ciência da Informação como uma maneira de se apreender uma paisagem do campo da política de informação relacionando atores, tecnologias, representações, normas e padrões regulatórios que configuram políticas implícitas ou explícitas de informação.

Conforme exposto, o conceito de regime de informação pode ser designado para o local das relações de informação no espaço público e para as distintas modalidades de organização, produção e utilização da informação, ou seja, são as regras do uso da informação em determinada sociedade e em um certo contexto.

No âmbito da literatura da Ciência da Informação, podem ser observadas duas importantes abordagens ao conceito de regime de informação. González de Gómez (1999) ressalta o aspecto político do conceito (poder e valor), buscando uma espécie de relação entre um argumento hipotético-dedutivo popperiano e os aspectos hermenêuticos da informação, mediante o uso comunicativo da linguagem apropriado à informação.

Já Frohmann (1995) detém-se nos artefatos tecnológicos e na viabilidade do trânsito informacional em rede a partir de duas bases teóricas. A primeira relaciona-se à noção de poder de M. Foucault, considerando os dispositivos de poder além do Estado e de outras instituições, se efetivando na formação discursiva por meio da materialidade de sujeitos e

documentos. A segunda aplica o regime de informação com âmparo na Actor Network Theory (ANT), observando os processos e as práticas informacionais nos artefatos híbridos (atores humanos e não humanos) pela mediação que busca ressignificações do social numa linguagem intersubjetiva.

De maneira geral, os diversos autores que discutem o conceito de regime de informação o fazem compreendendo o termo como um recurso primordial para a interpretação entre política, informação e poder. É nesse viés que Frohmann (1995), González de Gómez (2002, 2012), Braman (2004) e Ekbia e Evans (2009) focam na relação regime-informação, com o intuito de elaborar o constructo na tentativa de compreender como processos, serviços e produtos de informação se formam, se ordenam, se desordenam e se estabilizam nos espaços de informação (públicos ou privados; locais ou globais; técnicos ou sociais), em uma sociedade que é, a um só tempo, guiada pelas tecnologias da informação e da comunicação e inserida em uma potente economia de mercado.

Assim, a definição de regime de informação foi proposta inicialmente por Frohmann (1995, p. 87), baseando-se na já mencionada teoria do ator-rede de Bruno Latour, sendo “[...] qualquer sistema estável ou rede nos quais os fluxos informacionais transitam por determinados canais (de específicos produtores, via estruturas organizacionais específicas) para consumidores ou usuários específicos”.

Sendo assim, ao tratar o regime de informação como uma rede regulamentada, composta por uma heterogeneidade de atores (humanos e não humanos, como dispositivos e artefatos tecnológicos), a abordagem de Frohmann (1995) torna-se relevante ao considerar as relações de poder coexistentes. Ao abordar a teoria do ator-rede ou ANT, a esta se retrata como um importante aporte teórico-metodológico tendo em vista propiciar condições de uma rica análise do real aliada a fatores sociais e discursivos implicados na construção de qualquer rede científica ou tecnológica que suporta a interpretação da política de informação como o conjunto de práticas que estabiliza e mantém um regime de informação.

O fato é que o autor apresenta, à luz do regime de informação, um aporte conceitual da gestão informacional visando às práticas de políticas de informação nas esferas do Estado e do setor privado ou público em uma relação intrínseca da gestão-informação-poder, considerando um envolvimento complexo entre agentes humanos e não humanos (sujeitos, dispositivos, artefatos, ações, regras etc.).

Trabalhando com a concepção teórica de dispositivo oriunda de Michel Foucault, González de Gómez define o regime de informação como:

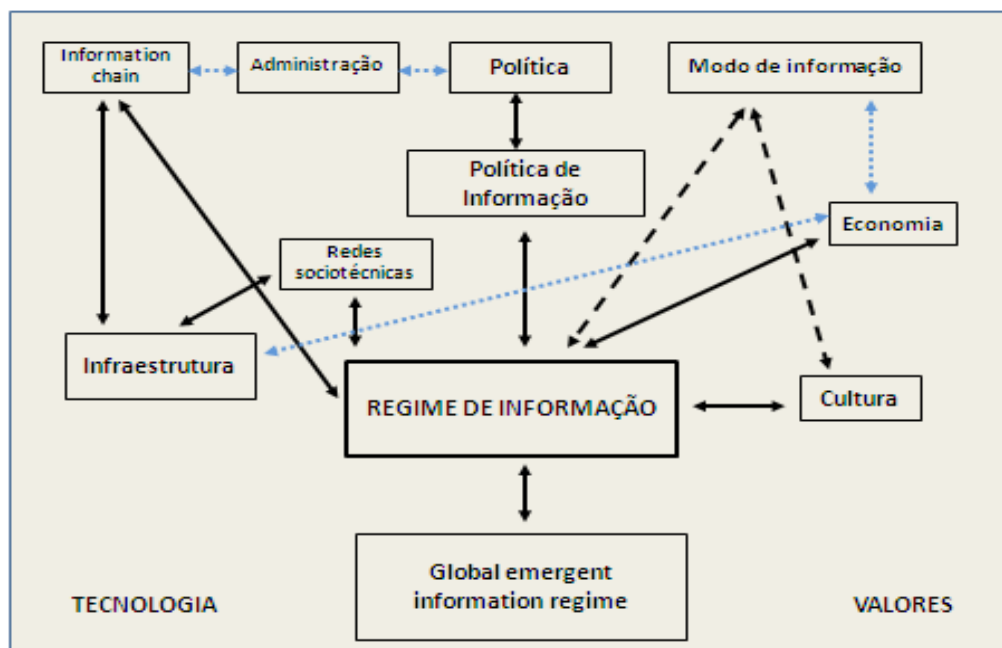
[...] modo informacional dominante em uma formação social, o qual define quem são os sujeitos, as organizações, as regras e as autoridades informacionais e quais os meios e os recursos preferenciais de informação, os padrões de excelência e os modelos de sua organização, interação e distribuição, enquanto vigente em certo tempo, lugar e circunstância. Como um plexo de relações e agências, um regime de informação está exposto a certas possibilidades e condições culturais, políticas e econômicas, que nele se expressam e nele se constituem. (2012, p. 43)

Partindo dessa configuração, pode-se afirmar que “[...] cada nova configuração de um regime de informação resulta de e condiciona diferentes modos de configuração de uma ordem sociocultural e política”. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2012, p.31).

Conforme disposto por Gonzalez de Gomez (2012, p.55), a maior relevância do regime de informação é “[...] outorgar visibilidade a transversalidade específica de ações, meios e recursos de informação”.

Conforme figura 9, pode-se perceber como a autora estabelece uma leitura transversal de regime de informação com apoio num entrelaçamento de palavras e contextos de uso associados ao conceito de regime de informação.

Figura 9 – Regime de Informação.



Fonte: González de Gómez (2012).

Cabe destacar as dicções "Information chain", "Infra-estrutura", "Modo de Informação", discutidas pela autora como forma de melhor expor o desenho de regime de informação disposto na Figura 9. Entende Gonzalez de Gomes (2012, p.45), “[...] a primeira definição ou "Cadeia de Produção de Informação "um processo sequencial no qual a

informação circularia entre diferentes atores, organizações e finalidades”. Prosseguindo em seu raciocínio, essa filósofa aponta ser o conceito de "Information chain" complementar ao de regime de informação.

Ao citar Braman, a autora discute as várias concepções de cadeia de informação conforme a finalidade de seu uso:

- a) como criadora de informação;
- b) geradora de procedimentos de processamento de informação;
- c) mobilização da informação,
- d) armazenagem e preservação da informação;
- e) destruição de informações;
- f) propiciar busca de informações.

No último, deve-se diferenciar o acesso à infraestrutura de informação do acesso intelectual e pleno às próprias fontes e conteúdos.

Prosseguindo ao entendimento da Figura 9, prossegue González de Gómez (2012, p.49), entendendo “[...] infra-estrutura como uma categoria abrangente para referir-se à dispositivos caracterizados por sua capilaridade e penetração em diferentes ambientes e sistemas e sua capacidade de reformular as infraestruturas epistêmicas prévias”.

Quanto ao modo de informação, dispõe a autora ser um conceito desenvolvido por Poster (1991), indicando ser o lugar discursivo prévio dos "Modos de Produção" apontando as intrínsecas e invertidas relações entre economia e cultura, à luz dos avanços cibernéticos. É interessante constatar, então, que o "modo de informação" é constituído por analogia e à diferença do conceito marxista de "Modo de Produção".

González de Gómez (2012, p. 49) acentua que as duas abordagens analisam e dão visibilidade aos modos sociais de dominação. Relativamente às diferenças, são quatro as principais:

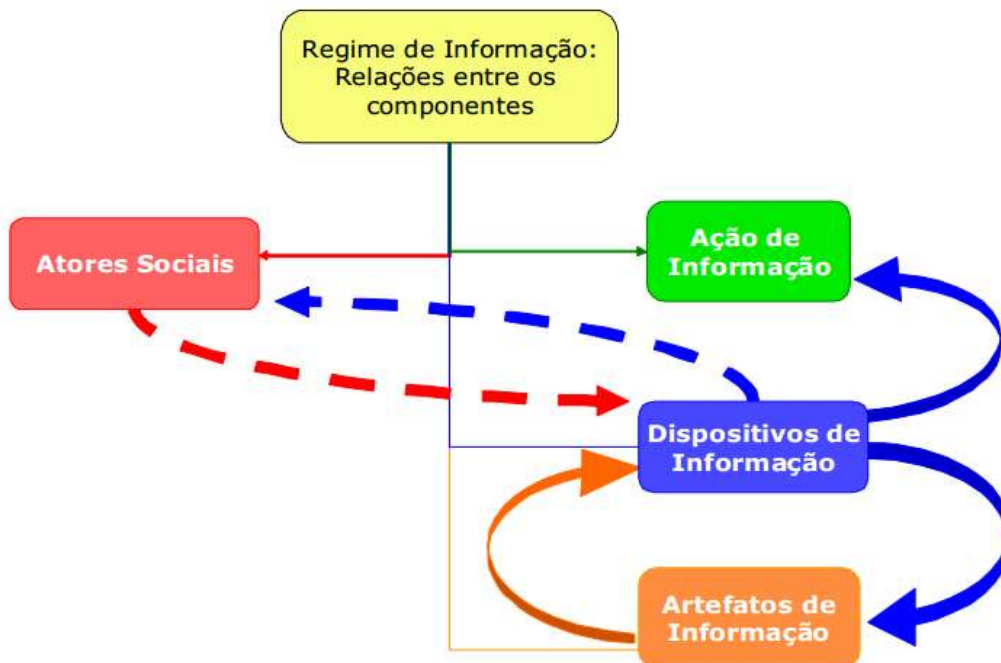
A primeira, a perda da prioridade do trabalho como esfera principal da dominação, ainda que siga tendo um papel fundamental nas sociedades contemporâneas. A segunda, a eliminação de uma concepção teleológica da história ou de um “progressivismo”. A terceira diferença, diz respeito a substituição da centralidade dos sistemas de produção e de troca dos objetos que satisfazem as necessidades humanas, pelo modo como os signos são usados na produção e com partilhamento de significados e para constituir objetos, que caracterizaria o modo de informação. Em quarto lugar, as sociedades contemporâneas, de uso intensivo de informação, caracterizam-se por diferentes modos de informação, os quais seriam contingentes e temporais.

4.2 Aplicação do regime de informação

Com amparo na discussão teórico-conceitual da ideia de regime de informação, parte-se para a exposição de sua aplicação nesta pesquisa, que terá por alvo empírico a Universidade Federal do Ceará e observação da política da gestão da informação desde a disposição de informações regulamentada pela LAI.

O estudo tem por base a aplicação do regime de informação realizado pelas pesquisadoras Delaia e Freire (2010) conforme visualizado na Figura 10.

Figura 10 – Regime de informação: relações entre os componentes.



Fonte: Delaia (2008).

No primeiro momento, pode-se perceber que os atores a serem observados e necessários na busca dos objetivos da pesquisa devam ser os gestores, produtores e usuários de informação. Entre os gestores, busca-se a realização de entrevistas com os pro-reitores das seguintes unidades: Pro-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP), Pro-Reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAD) e Pro-Reitoria de Graduação (PROGRAD), pois são essas unidades as mais demandadas no Sistema de Informações ao Cidadão (SIC) conforme observado em capítulo metodológico.

Com relação ao conceito de dispositivo de informação, pode-se garantir que começa a ser elaborado pela Ciência da Informação por ocasião da noção de "política de informação" conforme pode ser observado nos estudos de Frohmann (1995) e González de Gómez (1999).

Observa González de Gómez (2009, p. 26) o dispositivo "[...] como aquilo que se define em seu campo de operação e possui, desde seu início, regras de formação e de transformação". Considerados como dispositivos, a autora entende que os recursos de informação manifestam as trajetórias e deslocamentos do poder informacional.

Dessa maneira, conforme exposto por Gonzalez de Gomez, compreendem-se dispositivos de informação como um elemento complexo operante nos regimes de informação, que se efetiva na multiplicidade simétrica do material e do imaterial em produtos e serviços de informação entre o saber-poder. Pode-se entender, pois, como mecanismo operacional ou conjunto de meios ou, conforme Gonzalez de Gomez (2009, p. 63), "[...] um conjunto de produtos e serviços de informação e das ações de transferência de informação".

No que tange aos artefatos de informação, por sua vez, foram definidos como: base de dados (dados cartográficos, BDPA, Portal Capes), sistemas para informação, bibliotecas, bibliotecas virtuais, *hardwares*, *softwares*, rede de computadores e rede de comunicação. Gonzalez de Gomez (2002) entende como artefatos de informação, os modos tecnológicos e materiais de armazenagem, processamento e transmissão de dados. Poderiam ser as bibliotecas digitais e os portais web na sociedade da informação na contemporaneidade.

No que tange à ação de informação e sua composição, Delaia e Freire (2010, p. 124) acentuam que “[...] é o ponto ‘nevrálgico’ da eficiência de uma Política de Gestão da Informação. No momento em que os usuários buscam a informação serão percebidas questões relacionadas à compatibilidade das TICs, normas, acessibilidade, etc.”. As ações desenvolvidas se efetivam em uma práxis ampla nas relações dos vários elementos envolvidos no regime de informação, desde seus atores sociais, os dispositivos e os artefatos às regras.

González de Gómez (2003, p. 37) sintetiza: “[...] toda ação de informação tem uma orientação afim, mas só num caso essa finalidade é a geração de informação como potência e competência de transformação – nela mesma”.

As ações de informação, conforme contextos específicos, se constituem como ações sociais e configurações de vida, em três modalidades: ação de informação de mediação (quando a ação de informação fica atrelada aos fins e à orientação de outra ação); ação de informação formativa (aquela voltada à informação não como meio, mas à sua finalidade); e ação de informação relacional (quando uma ação de informação tem como finalidade intervir em outra ação de informação) (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2003).

Tendo como base as categorias de Collins e Kush (1999) citadas por González de Gómez (Ibid., p. 36), considerando-se um contexto, entende-se por ação de informação:

De mediação, quando [...] fica atrelada aos fins e orientação de outra ação;
 Formativa, aquela que é orientada à informação não como meio, mas como sua finalização;
 Relacional, quando tem por finalidade intervir em outra ação de informação, de modo que – ainda quando de autonomia relativa – dela obtém a direção e fins.

O quadro 2, a seguir, demonstra a constituição de uma ação de informação no regime de informação e as relações entre os meios e os fins, conforme González de Gómez (2003).

Quadro 2 - Modalidades, sujeitos e teleologia das ações de informação.

Ações de Informação	Atores	Atividades	Para
Ação de Mediação	Sujeitos Sociais Funcionais (práxis)	Atividades Sociais Múltiplas	Transformar o mundo social ou natural
Ação Formativa ou Finalista	Sujeitos Sociais Experimentadores (poiesis)	Atividades Heurísticas e de Inovação	Transformar o conhecimento para transformar o mundo
Ação Relacional Inter-Meta-Pósmediática	Sujeitos Sociais Articuladores e Reflexivos (legein)	Atividades Sociais de Monitoramento, Controle e Coordenação.	Transformar a informação e a comunicação que orientam o agir coletivo

Fonte: Adaptado de González de Gómez (2003).

Compreende-se que tais ações condicionam as configurações dos regimes de informação, tendo em vista a interpretação e a assimilação da informação entre os sujeitos, a transferência comunicacional, dependendo dos artefatos tecnológicos, e as relações de poder coexistentes nesse meio.

4.3 Características de um regime de acesso à informação

Antes de debater os aspectos históricos e também legais da Lei de Acesso à Informação, faz-se necessário entender as características dos regimes desse acesso pelo panorama mundial.

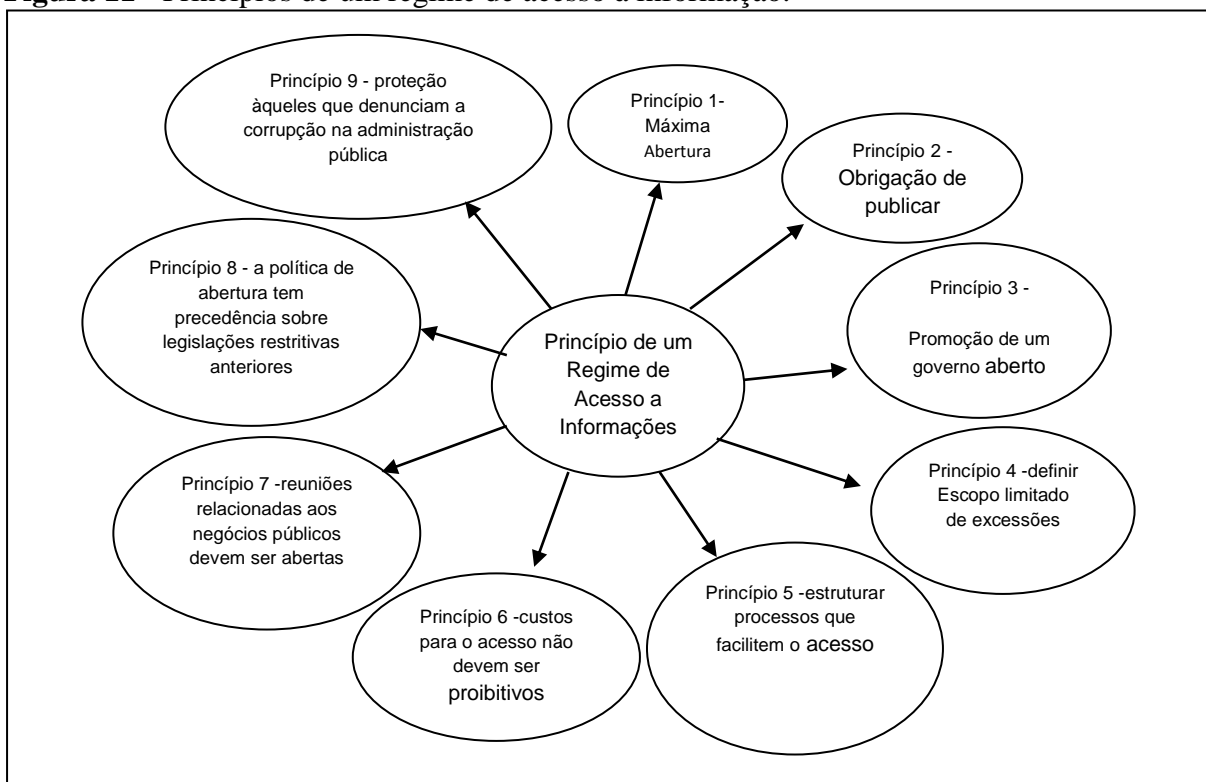
Mendel (2009) observa que, desde os anos de 1960, aparece a elaboração de regimes nacionais de acesso à informação. Os regimes (instituições + organizações) que iam sendo

criados constituem um conjunto de princípios e de características que foram sendo bastante estudados e aperfeiçoados por especialistas da área, formuladores de políticas públicas internacionais, ativistas e gestores de organizações não governamentais.

Ressalta-se a relevância que estes regimes de acesso tiveram e continuam a ter na estruturação de leis de acesso à informação pelo mundo e de outros marcos legais, bem como na constituição de políticas de acesso a informações públicas.

Mendel (2009), corroborando os princípios observados na obra "Direito do Público a estar informado: Princípios sobre a Liberdade de Informação", realiza excelentes considerações acerca dos princípios que devem orientar um bom regime de acesso a informações públicas e, por extensão, leis de acesso à informação pública. Pode-se observar melhor o disposto conforme figura 11.

Figura 11 - Princípios de um regime de acesso à informação.



Fonte: Mendel (2009).

Ao discutir esses princípios, Mendel utiliza-se de uma série de padrões e declarações internacionais dispostos nos seguintes documentos: Relatório Anual de 2000¹⁰ da ONU¹¹;

¹⁰ O relator desse documento tratou de Liberdade de Opinião e Expressão apresentando os padrões a serem observados pela legislação de direito a informação (Padrão ONU). Trata-se de Relatório do Relator Especial intitulado *Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, Doc. da ONU E/CN.4/2000/63, de 18 janeiro de 2000, § 44

¹¹ Organização das Nações Unidas.

Recomendação de 2002 do Comitê de Ministros do Conselho da Europa (Recomendação do CdE); Declaração Conjunta adotada pelo Relator Especial da ONU sobre Liberdade de Opinião e Expressão, o Representante da OSCE para Liberdade da Mídia e o Relator Especial da OEA sobre Liberdade de Expressão em 2004 (Declaração Conjunta)¹²; os princípios adotados pelos ministros da Justiça da Commonwealth (Princípios da Commonwealth)¹³; a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão na África (Declaração Africana)¹⁴; Declaração Interamericana de Princípios sobre Liberdade de Expressão (Declaração Interamericana)¹⁵; a Convenção de Aarhus¹⁶ e a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de setembro de 2006¹⁷.

4.3.1 Máxima abertura

O princípio inicial adota que a abrangência do direito à informação deve ser ampla com relação ao espectro de informações e órgãos envolvidos, bem como quanto às pessoas que poderão reivindicar este direito.

Mendel (2009) discute, ao observar o padrão ONU, que o órgão público tem a obrigação de revelar informações, e todo cidadão ou cidadã tem o direito correspondente de receber informações, entendendo-se por “informações” todos os registros mantidos por órgão público, independentemente de sua forma de armazenamento”.

Observa-se, então, conforme o padrão ONU, que todos os cidadãos têm o direito de acesso à informação, trazendo a ideia de que o acesso a informações públicas constitui um direito humano inalienável. Ressalta-se que um dos princípios da Commonwealth¹⁸ retrata o seguinte: “Deve haver presunção em favor da divulgação”.

¹²Adotada em 6 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www.unhchr.ch/huricane/hurricane.nsf/0/9A56F80984C8BD5EC1256F6B005C47F0?opendocument>>.

¹³ Comunicado, Reunião de Ministros da Justiça da Commonwealth (Port of Spain: 10 de maio de 1999).

¹⁴ 32ª Sessão Ordinária da Comissão Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos, 17 a 23 de outubro de 2002, Banjul, Gâmbia. Disponível em: <http://www.achpr.org/english/declarations/declaration_freedom_exp_en.html>.

¹⁵ Adotado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em sua 108ª Sessão Regular, 19 de outubro de 2000. Disponível em: <<http://www.iachr.org/declaration.htm>>.

¹⁶ *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, Doc. da ONU ECE/CEP/43, adotado na Quarta Conferência Ministerial no processo “Meio ambiente para a Europa”, 25 de junho de 1998, com entrada em vigor em 30 de outubro de 2001.

¹⁷ *Claude Reyes and Others v. Chile*, 19 de setembro de 2006, Série C nº 151.

¹⁸ Trata-se da Comunidade Britânica de Nações, associação da Grã-Bretanha com outros países independentes, ex-domínios ou ex-colônias, que em sua maioria professam fidelidade (num sentido mais moral, histórico e simbólico do que propriamente jurídico) ao soberano inglês.

Quando se aborda a (Declaração Conjunta), observa-se que "[...] o direito de acesso à informação em posse das autoridades públicas constitui um direito humano fundamental" devendo ser efetivado no plano nacional por meio de legislação abrangente (leis de acesso a informação, por exemplo) baseando-se no princípio da máxima divulgação. Assim, a Declaração estabelece a presunção de que toda informação é acessível sujeita somente a um sistema estrito de exceções.

Em seu artigo 2º, a Convenção de Aarhus conceitua informação de modo amplo, abarcando "[...] quaisquer informações escritas, visuais, auditivas, eletrônicas ou em qualquer outra forma". A recomendação do CdE adota uma abordagem mais cautelosa, definindo genericamente "documentos oficiais" como "[...] todas as informações registradas sem qualquer forma, recuperadas e recebidas e mantidas por autoridades públicas", porém limitando o alcance a informações vinculadas a "[...] qualquer função pública ou administrativa" e excluindo documentos em fase de preparação.

Uma distinção importante pode ser feita aqui entre o direito à informação (conforme o disposto na Convenção de Aarhus) e o direito a documentos ou registros (consoante a Recomendação do CdE). Os padrões da ONU referem-se tanto a informações como registros, muito embora o direito principal a que fazem referência é o acesso à informação. Isso pode acarretar uma série de implicações importantes, a depender de como as regras serão aplicadas. A maioria dos países não impõe aos órgãos públicos a obrigação de criar informações, apesar de que alguns concedem, sim, o direito de acesso à informação que os órgãos públicos têm a obrigação de manter, mesmo que, no momento da solicitação, na verdade, não a tenham em sua posse. Os contornos das obrigações dos órgãos públicos para extrair informações de seus registros, usando, por exemplo, tecnologias eletrônicas de informação ou busca da informação em distintos registros, não estão estabelecidos em lei, muito embora os órgãos devam fazer certo esforço para extrair as informações (MENDEL, 2009).

Esse princípio pretende que a definição de órgãos públicos atenda aos seguintes padrões:

[A definição] deve incluir todos os poderes e escalões do governo, inclusive o governo local, órgãos eleitos, órgãos com mandato legal, indústrias estatizadas e empresas públicas, órgãos não departamentais ou "quangos" (organizações quase não governamentais), órgãos judiciários e entidades privadas que exercem funções públicas (como a manutenção de rodovias ou a operação de ferrovias). As entidades privadas em si também devem ser incluídas caso tenham sob seu controle de informações cuja revelação tenderia a diminuir o risco de prejuízo e interesses públicos essenciais, como o meio ambiente e a saúde. As organizações intergovernamentais também devem ficar sujeitas aos regimes de liberdade de

informação com base nos princípios registrados neste documento. (MENDEL, 2009, p. 33).

O escopo dos órgãos públicos ora exposto encontra-se caracterizado tanto pela Convenção de Aarhus quanto pelo Conselho da Europa (CDE)¹⁹ de modo a incluir o governo nos escalões nacional e regional, além de alcançar pessoas físicas ou jurídicas desde que exerçam funções públicas ou autoridades administrativas.

Observando a declaração criada pela Comissão Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos (2002), percebe-se a obrigatoriedade de organizações privadas divulgarem informações necessárias para o exercício ou proteção de qualquer direito: "[...] todos tem o direito de acesso à informação mantida por entidades privadas que seja necessária para o exercício ou proteção de qualquer direito". Percebendo que a tendência de privatizações nos países emergentes e em escala global cresce acentuadamente, este é um dispositivo de alto valor qualitativo para a disponibilidade de informação aos diversos usuários.

Em síntese, este princípio encontra no vocábulo "todos" o cerne de seu sentido. Pode-se observar o termo no princípio IV da (COMISSÃO AFRICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS, 2002), ao passo que a Declaração Interamericana faz alusão a "todo indivíduo" enquanto a Recomendação do CDE também cita a palavra todos em seu princípio terceiro: "Este princípio deve-se aplicar sem discriminação de natureza alguma, inclusive de nacionalidade". Deve ser entendido como uma garantia primária do direito à informação e observada pelas legislações nacionais de disponibilização de informações dos mais diversos países.

4.3.2 Obrigação de publicar

Este é o princípio da obrigatoriedade que os órgãos públicos devem ter de publicar informações essenciais. A liberdade de informação implica que os órgãos públicos publiquem e divulguem amplamente documentos de interesse público significativo, como por exemplo informações operacionais sobre o funcionamento do órgão público e o conteúdo de eventuais decisões que afetem a população (MENDEL, 2009).

A Declaração Africana corrobora esse princípio, ao afirmar que os "[...] órgãos públicos deverão ser obrigados, mesmo na ausência de pedido, de publicar ativamente informações importantes de interesse público significativo". (COMISSÃO..., 2002, p. 4).

19 Organização intergovernamental, atualmente composta por 47 Estados-Membros, dedicada à promoção dos direitos humanos, da educação e da cultura. Um de seus documentos de fundação é a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais.

O Princípio XI da Recomendação do CDE também insta todo órgão público “[...] por iniciativa própria e quando apropriado”, divulgar informações com vistas a promover a transparência da administração pública, eficiência administrativa e participação bem informada da população. De modo semelhante, a Convenção de Aarhus atribui amplas obrigações aos órgãos públicos no intuito de propagarem informações ambientais. Cumpre observar que a Recomendação do CDE também exige que os órgãos públicos “[...] disponibilizem o máximo possível de informações relativas às matérias ou atividades de sua responsabilidade, como, por exemplo, elaborando listas ou cadastros dos documentos que mantêm” (MENDEL, 2009).

Pode-se perceber que este princípio se atrela ao fato de que direito à informação é comumente associado ao direito de pedir e receber informações. Apesar de meio primordial pelo qual o direito é exercido, não é o único possível. Deve-se atentar para a noção de que a abrangência dessa obrigação pode ser delimitada pela escassez de recursos, fato que não deve intimidar a administração pública a tomar atitudes que levem a quantidade de informação divulgada a aumentar com o tempo, sobretudo com o advento de tecnologias que facilitam a publicação e divulgação de informações.

Pode-se perceber que o atendimento desse princípio não deve estar atrelado somente a exigência de os órgãos públicos atenderem a pedidos de informação. O acesso efetivo para muitas pessoas depende de que esses órgãos publiquem e divulguem, efetivamente, voluntariamente, de modo proativo, sem necessidade de requisição, categorias-chave de informação, mesmo na ausência de um pedido.

4.3.3 Promoção de um governo aberto

Promover a discussão deste princípio leva a observar a existência de duas possíveis configurações do funcionamento cultural do serviço público. Conforme a cartilha de acesso à informação pública da CGU²⁰ (BRASIL, 2011), a implementação de um sistema de acesso à informação tem como um de seus principais desafios vencer a cultura de segredo que, muitas vezes, prevalece na gestão pública. A disponibilização de informações ao cidadão exige uma cultura de abertura, tendo o servidor um papel fundamental para a ocorrência de uma mudança cultural, pois trata em seu cotidiano laboral com a informação pública, de sua produção e de seu arquivamento.

²⁰ Controladoria Geral da União. Exerce papel primordial na construção da política de disponibilização de informações públicas brasileiras atuando como órgão regulador da Lei de Acesso as Informações Brasileira.

Mendel (2009) observa a existência de uma cultura arraigada de sigilo no âmbito do governo, com base em práticas e atitudes. Ainda conforme o autor, o direito à informação depende da mudança cultural na prestação dos serviços públicos.

Conforme a CGU (BRASIL, 2011), é possível perceber as adversidades proporcionadas por uma cultura de segredo, pois nela a gestão pública é pautada pelo princípio de que a circulação de informações representa riscos.

Seguindo essa concepção cultural, pode-se perceber a ocorrência das seguintes percepções (BRASIL, 2011)

- a) O cidadão só pode solicitar informações que lhe digam respeito.
- b) Os dados podem ser utilizados indevidamente por grupos de interesse.
- c) A demanda dos servidores é um problema sobrecarregando os servidores e comprometendo outras atividades.
- d) Cabe sempre a chefia decidir pela liberação ou não da informação.
- e) Os cidadãos não estão preparados para exercer o direito de acesso a informação.

É comum que, em entidades governamentais onde paira uma cultura de segredo, a informação muitas vezes é perdida de maneira que a gestão pública reduza sua eficiência e eficácia na medida em que o cidadão não exerce seu direito e o Estado não cumpra seu dever.

O sucesso, assim, passaria por um convencimento dos funcionários públicos de que a abertura deva ser observada não apenas como uma obrigação (por mais que seja indesejada em muitas ocasiões) mas, sobretudo, como um direito humano fundamental e essencial para uma governança efetiva e apropriada.

É dessa maneira que o padrão ONU reconhece a necessidade de medidas que informem a população acerca de seu direito à informação de modo a atacar o problema da cultura do sigilo no interior das organizações públicas. Contrapondo-se à cultura de sigilo, em uma cultura de acesso, os agentes públicos passam a ter a consciência de que a informação pública pertence ao cidadão, cabendo ao Estado provê-la de modo tempestivo e compreensível, na medida em que atende eficazmente às demandas da sociedade.

A promoção de uma cultura de abertura é reconhecida pelos princípios da Commonwealth como uma necessidade positiva a ser perseguida. A Declaração Conjunta dos Mandatários Especiais conclama o governo a “[...] tomar providências ativas para tratar da cultura do sigilo que ainda prevalece no setor público de vários países”. Também sugere a tomada de medidas “[...] para promover a ampla conscientização da população quanto a leis de acesso a informação” e, em termos gerais, para “[...] a alocação dos recursos e atenção necessários” para assegurar a adequada instauração de leis de direito a informação. O Princípio X da Recomendação do CdE inclui as disposições mais detalhadas em relação

àquilo que se chama de “medidas complementares”, que devem incluir medidas para informar a população e capacitar os servidores.

Diversos benefícios poderão ser constatados com a adoção de práticas culturais de abertura nos entes públicos, conforme se constata pela CGU (BRASIL, 2011):

- a) A demanda do cidadão é vista como legítima.
- b) O cidadão pode solicitar a informação pública sem necessidade de justificativa.
- c) São criados canais eficientes de comunicação entre governo e sociedade.
- d) São estabelecidas regras claras e procedimentos para a gestão das informações.
- e) Os servidores são permanentemente capacitados para atuarem na implementação de políticas de acesso à informação.

Um meio importante para enfrentar a cultura do sigilo é estabelecer penalidades para aqueles que, de alguma maneira, obstruam, intencionalmente, o acesso à informação, inclusive pela destruição de registros ou inibição do trabalho do órgão de supervisão. A Declaração Conjunta faz alusão específica a sanções para aqueles que obstruem o acesso. Tais penalidades podem ser administrativas, civis ou penais, ou uma combinação das três. Em alguns países, por exemplo, há uma cláusula geral para as alegações de danos por perdas sofridas em decorrência de violação da lei. A experiência com sanções penais em alguns países com leis de direito à informação mais antigas sugere que os processos judiciais tendem a ser mais raros, acrescentando que estas regras ainda transmitem uma mensagem importante para os servidores de que a obstrução não será tolerada. Outros meios já experimentados para atacar a cultura do sigilo incluem a oferta de incentivos para o bom desempenho, como a exposição de quem apresentar mau desempenho, assegurando a supervisão legislativa do processo por meio de relatórios anuais sobre a performance dos órgãos públicos na efetivação do direito à informação. (MENDEL, 2009).

Mendel observa ainda ser o péssimo estado de manutenção dos registros nos órgãos públicos um dos maiores obstáculos ao acesso à informação, fazendo, com que, muitas vezes, o servidor não saiba de quais informações dispõe nem seja capaz de dispor ou localizar os registros necessários ao atendimento de uma demanda de informações de um cidadão.

A Declaração Conjunta dos mandatários especiais pede a instauração de sistemas para a melhoria da gestão de registros: “As autoridades públicas devem ter a obrigação de observar padrões mínimos de gestão de registros. Devem ser implementados sistemas para promover a elevação dos padrões ao longo do tempo.” O Princípio 4 da Commonwealth também reconhece que “os governos devem manter e preservar registros”. O Princípio X da Recomendação do CdE urge os Estados a assegurar a adequada gestão de registros de modo a

facilitar o acesso, bem como a necessidade de “regras claras e definidas para a manutenção e destruição de seus documentos”.

4.3.4 Delimitação da abrangência das exceções

Diversos especialistas entendem que um sistema de acesso às informações deve prever proteção a determinados pontos como os que dizem respeito a hora e imagem das pessoas muito embora reconheçam que um sistema amplo de exceções possa prejudicar seriamente a execução do direito de acesso.

Pode-se perceber a delicada tarefa de garantir a obrigação de propagar informações aos órgãos públicos sem se descuidar de levar em consideração legítimos interesses sigilosos como direitos de cunho pessoal. É tarefa de certa maneira complicada, mas a ser observada para não acarretar em danos desproporcionais.

As dificuldades de atender a este princípio podem ser observadas nos princípios internacionais. O princípio 3 da Commonwealth determina que as exceções devam ser "limitadas" e "restritamente definidas" ao passo que os padrões interamericanos indicam que as limitações existentes ao direito de acesso devam ser "excepcionais" e dispostos claramente em Lei. Esses princípios ressaltam que exceções também devam ser previstas em resposta a "[...] um perigo real e iminente que ameace a segurança nacional das sociedades democráticas".

Mendel cita também o padrão da ONU, ao indicar que uma recusa na divulgação de informações não pode se basear no objetivo de proteção dos governos contra constrangimentos ou exposição de atos ilícitos; ...uma lista completa dos objetivos legítimos que podem justificar a não divulgação deve ser prevista na lei, e as exceções devem ser definidas estritamente de modo a evitar a inclusão de informações que não prejudicam o interesse legítimo.

De efeito, as exceções ao acesso somente podem ser exercidas com a previsão legal e devem proteger interesses reconhecidos como legítimos pelo Direito Internacional. Quais poderiam ser, então, os possíveis alvos de restrições ao acesso e disponibilidade de informações públicas?

Com uma lista detalhada de possíveis justificativas, a restrição do direito à informação, a Recomendação do CDE expõe:

Os Estados-membros podem limitar o direito de acesso a documentos oficiais. As limitações devem ser definidas de forma precisa na lei, serem necessárias em uma sociedade democrática e proporcionais ao objetivo de proteger:

- i. a segurança e defesa nacionais, e as relações internacionais;
- ii. a segurança pública;
- iii. a prevenção, investigação e persecução de atividades criminosas;
- iv. a privacidade e outros interesses privados legítimos;
- v. interesses comerciais e outros interesses econômicos, sejam privados ou públicos;
- vi. a igualdade das partes em relação aos processos judiciais;
- vii. a natureza;
- viii. a inspeção, controle e supervisão por parte das autoridades públicas;
- ix. as políticas econômicas, monetárias e cambiais do Estado;
- x. a confidencialidade das deliberações intra- ou interautoridades públicas durante a preparação interna de um tema. (MENDEL, 2009, p. 45).

De acordo com o princípio IV da Recomendação do CdE, "[...] o acesso a um documento público pode ser recusado se a divulgação das informações contidas no documento oficial causarem danos ou se houver a probabilidade de que causem danos a quaisquer direitos" acima dispostos "[...] salvo se houver a prevalência do interesse público na divulgação". Percebe-se que deve ocorrer o dano a direitos estabelecidos em lei além do interesse público para caracterização de uma negativa de acesso a informações.

Essa prevalência do interesse público pode ser constatada na Convenção de Aarhus, em seu artigo 4: "[...] as justificativas para a recusa deverão ser interpretadas de forma restritiva, levando em consideração o interesse público atendido pela divulgação". Percebe-se a persistência da ideia de que a recusa de pedidos de informação somente ocorra nos casos de a divulgação afetar uma série de interesses elencados.

A Declaração Conjunta também se apoia no enfoque do dano aos direitos e na prevalência do interesse público desde a afirmação de que "[...] o direito de acesso deve ficar sujeito a um sistema estrito e cuidadosamente individualizado de exceções a fim de proteger os interesses públicos e privados latentes, inclusive a privacidade. As exceções devem aplicar-se somente nos casos em que houver risco de danos consideráveis ao interesse protegido, e quando o dano superar o interesse público geral no acesso às informações."

Por mais cuidadosa que seja a formulação de um regime de exceções, sempre haverá casos em que o interesse público mais amplo é satisfeito pela revelação das informações, mesmo que isso realmente cause certo prejuízo a um interesse protegido. Isso se dá, em parte, porque não é possível delinear exceções de modo a levar em consideração todos os interesses públicos prevalentes, e em outra, porque determinadas circunstâncias em um dado momento podem significar que o interesse público geral é atendido pela divulgação. Um exemplo seriam informações militares confidenciais que expuseram a corrupção nas Forças Armadas. Embora a divulgação possa, a princípio, dar a impressão de enfraquecer a defesa nacional, a erradicação da corrupção nas Forças Armadas pode, com o passar do tempo, fortalecê-la verdadeiramente. (MENDEL, 2009. p. 38).

Mendel (2009) discute o fato de que limites de tempo gerais para a retenção de informações "[...] ajudam a assegurar que danos 'envelhecidos' não sirvam para manter as informações em sigilo indefinidamente." Em boa parte dos casos, o risco que justificava uma limitação de acesso, some ou é alvo de redução considerável com o passar do tempo. O autor cita o exemplo de que a maioria das leis sobre direito à informação prevê algum tipo de proteção para os processos deliberativos internos ou para a assessoria no âmbito do governo. Embora isto possa ser justificado no curto prazo, dificilmente seria de se esperar que o risco de propagação em 15 ou 20 anos exercesse um efeito inibidor sobre a oferta gratuita e espontânea de orientação, um interesse-chave protegido por esta exceção.

4.3.5 Processos ou procedimentos que facilitem o acesso

Este princípio assenta na necessidade de criação de procedimentos claros a serem obedecidos pelos órgãos públicos, primordiais ao atendimento das solicitações de pedidos de informação. Ressalta-se que, para o atendimento do direito de acesso a informações ocorrer plenamente, deverá haver não somente a divulgação proativa por parte da Administração Pública, mas também de meios necessários ao recebimento de quaisquer solicitações de informações que sejam independentes da pessoa que o formalize (MENDEL, 2009).

O padrão da ONU defende a exigência de que os órgãos públicos "[...] instaurem sistemas abertos e acessíveis" com vistas a assegurar o direito da população de receber informações. Para que isso ocorra, esse padrão refere-se especificamente à necessidade de "[...] limites de tempo rigorosos para o processamento de pedidos de informação " além de obrigarem aos entes estatais a fornecerem notificação sobre eventuais recusas aos pedidos constando "motivos concretos, por escrito, para a(s) recusa(s)" de pedidos.

Para a Declaração Conjunta dos mandatários, devem os procedimentos de acesso ser "simples, rápidos e gratuitos ou de baixo custo". Mendel afirma que os princípios V ao VIII da Recomendação do CdE trata o assunto com bastante detalhamento adotando padrões específicos para a ocorrência de procedimentos de acesso:

- os pedidos devem ser tratados por quaisquer órgãos públicos que detenham as informações, de forma igualitária e com o mínimo de formalidade;
- os solicitantes não devem ter de justificar seus pedidos;
- os pedidos devem ser atendidos prontamente e dentro de limites de tempo definidos;
- deve-se oferecer assistência "na maior medida possível";
- quaisquer recusas de acesso devem ser justificadas; e

- os solicitantes devem receber acesso na forma de sua preferência, seja pela consulta ao registro ou fornecimento de uma cópia.

Observa-se que é possível que alguma solicitação não seja atendida. Mendel indica (2009) que eventuais recusas de informação pelos órgãos ou até mesmo a ausência de respostas aos pedidos, possam ser objeto de apelação. É uma abordagem útil que pode ajudar a corrigir erros, motivar os servidores dos escalões mais baixos a divulgar informações, assegurando a coerência interna.

Os documentos internacionais aqui avaliados adotam a necessidade de um exame independente do pedido de informação recusado, muito embora estejam divididos quanto à natureza de realização dessa reanálise. Alguns deles afirmam que esse exame seja realizado por um órgão de supervisão independente exclusivo (por exemplo uma comissão de informação ou uma comissão de direitos humanos ou uma ouvidoria) enquanto outros afirmar que deva ocorrer pelos tribunais pois em diversos países, são estes que supervisionam os atos do governo.

O princípio 5 da Commonwealth adota, então, a sujeição das decisões de recusa ao exame independente do mesmo modo em que a Declaração Conjunta aponta para a existência de exercer um direito de apelação contra as recusas de informação a ser exercido "[...] perante um órgão independente e com plenos poderes para investigar e solucionar tais queixas". Semelhantes recomendações de apelação podem ser encontradas na Recomendação do CdE e na Convenção de Aarhus, aludirem ao direito de o cidadão recorrer da negativa a um "[...] tribunal comum ou outro órgão independente e imparcial instituído por lei". Duas instâncias são previstas pela Declaração Africana: "[...]a um órgão independente ou tribunais".

Concluindo, pode-se observar que um importante aspecto das apelações, também amplamente respeitado nas leis nacionais de melhores práticas, é que os órgãos públicos que pretendam negar acesso à informação devem arcar com o ônus de provar que a recusa é legítima. Isso decorre – e, de fato, é parte fundamental – da ideia de que o acesso à informação constitui um direito, e também da presunção de abertura que deveria, em termos mínimos, determinar que o ônus da prova deveria recair sobre a parte com a intenção de negar o acesso. Poucos padrões internacionais cuidam deste aspecto; contudo, a Declaração Conjunta dos Mandatários Especiais acentua: “O ônus deveria recair sobre a autoridade pública que procura negar acesso, para mostrar que as informações se enquadram na abrangência do sistema de exceções” (MENDEL, 2009, p. 40).

4.3.6 Custos não devem ser proibitivos

Este princípio diz respeito ao dispêndio necessário ao atendimento do pedido de acesso à informação pelo órgão público. Mendel entende ser ponto de custoso equacionamento pois não seria justa a cobrança excessiva de taxas ao cidadão para que ele possa ter acesso às informações solicitadas muito, menos seria razoável que os órgãos públicos arcassem com todas as despesas necessárias para chegar a informação ao solicitante.

Não é à toa que o padrão da ONU estabelece que o custo de acesso "[...] não deve ser elevado a ponto de impedir que haja solicitantes contradizendo o propósito da própria lei de acesso." Interessante é o disposto no princípio VII da Recomendação do Cde ao "[...] sugerir que seja gratuita a consulta de documentos", além de que não devem as eventuais taxas cobradas exceder os custos efetivos.

O artigo 4 da Convenção de Aarhus indica que as autoridades públicas poderão aplicar taxas para o fornecimento de informações, não devendo estas exceder um valor razoável. As autoridades públicas que pretendam aplicar a taxa de prestação de informações deverão disponibilizar aos requerentes uma tabela das possíveis taxas, indicando as circunstâncias em que poderão ser cobradas ou dispensadas, e os casos em que o fornecimento das informações está condicionado ao pagamento adiantado da referida taxa.

4.3.7 Ocorrência de reuniões abertas

Este princípio pode ser visualizado pelo padrão da ONU, que ao acentuar que a lei que tratasse sobre acesso a informação "[...] deveria estipular a presunção de que todas as reuniões dos órgãos do governo fossem abertas ao público".

Sendo assim, Mendel (2009) compreende que a lógica subjacente ao direito à informação aplica-se, não apenas, às informações registradas, mas também às reuniões de órgãos públicos. O próprio autor afirma que, na prática, poucos são os casos de leis de direito à informação que obrigam ou determinam a abertura das reuniões dos órgãos públicos.

4.3.8 A divulgação tem precedência

Conforme reza este princípio, as leis que não estejam de acordo com o princípio da máxima divulgação devem ser revidadas ou revogadas. Para que isso ocorra, Mendel (2009) sugere que deveria ser assumido um compromisso de revisar todas as leis que restrinjam a

divulgação de informações de modo a alinhá-las à legislação de direito à informação. Corroborando esta sugestão, pode-se captar o princípio IV da Declaração Africana: “As leis de sigilo deverão sofrer as emendas necessárias para cumprir os princípios de liberdade de informação”.

Como o processo de revisão de leis de sigilo não deve ocorrer num curto prazo, Mendel (2009, p.41):

Entende que a efetivação do direito a informação suscitada pela Lei de Acesso a informação de cada país seja garantida a partir da determinação de que tal Lei tenha precedência sobre as demais leis de sigilo. No entanto, sempre que surgissem conflitos mais sérios e que não pudessem ser resolvidos pela precedência da Lei de acesso sobre as demais, a lei de direito à informação poderia sobrepor-se à lei de sigilo conflitante.

Esta constatação pode ser encontrada na Declaração Conjunta dos Mandatários, de modo que “[...] a lei de acesso a informação deve, no tocante a quaisquer incongruências, prevalecer sobre outras leis”. Corroborando Mendel, quando diz que a maioria das leis de direito à informação contém um abrangente conjunto de exceções que protege todos os interesses de confidencialidade legítimos, de modo que não haja a necessidade de haver ampliação para as leis de sigilo. Algum sistema de resolução de conflitos, certamente se faz necessário, a fim de evitar que os servidores públicos sejam colocados em uma posição em que ficam proibidos de revelar informações por conta de uma lei de sigilo e, ao mesmo tempo, obrigados a fazê-lo por causa de uma lei de direito à informação. A solução do dilema em favor da abertura é condizente com a presunção básica que perpassa o direito à informação.

Mendel (2009) discute ainda a classificação dos registros caracterizando-a como uma avaliação efetuada por funcionário público, não devendo ser utilizada como justificativa para a recusa de acesso ao registro. Na prática, entretanto o que se observa é diversos regimes de acesso reconhecendo efetivamente a classificação como exceção separada.

4.3.9 Proteção aos denunciadores

O último dos princípios elencados indica que as legislações de acesso prevejam proteção contra a responsabilização de funcionários públicos que divulguem informações de boa-fé e em conformidade com o disposto nos procedimentos regulamentares da Lei de Acesso.

Essa atitude poderia evitar que as autoridades públicas pudessem demonstrar tendência a errar de modo a perpetuar o sigilo das informações, pois, pelo fato de poderem ser sujeitas a

sanções, os agentes públicos poderiam simplesmente não acatar pedidos de informação pela ânsia de disponibilizarem informações indevidas ou até disporem de informações que disponham apenas em função do cargo que ocupam.

Pode-se entender que a proteção ora pleiteada é fundamental para a mudança na cultura de sigilo no âmbito das entidades governamentais possibilitando fomentar um clima de abertura. A autoridade pública pode se sentir à vontade ao atender as informações dos cidadãos, desde que o faça observando o disposto nos processos e classificações expressos nas respectivas leis de acesso.

O Princípio IV da Declaração Africana acentua que "[...] ninguém deverá ficar sujeito a quaisquer sanções por revelar, de boa fé, informações sobre atos ilícitos, ou aquele que divulgar uma série ameaça à saúde, segurança ou meio ambiente, salvo quando a imposição de sanções servir a um interesse legítimo e se fizer necessária em uma sociedade democrática."

Mendel (2009) revela que a proteção oferecida aos agentes públicos deve ocorrer de semelhante aos denunciante pois são pessoas que revelam informações sobre atos ilícitos, muitas vezes, por intermédio de informações coletadas em pedidos de acesso à informação. Ainda conforme o autor, não há clareza se a divulgação de informações acerca de atos ilícitos encontra-se afiançada pela Lei de Acesso dos países, mesmo que essa legislação preveja a prevalência do interesse público. Pode-se inferir que o fornecimento de proteção permite estimular um fluxo de informações para a população sobre vários tipos de atos ilícitos.

Os padrões da ONU também pedem a proteção contra "[...] quaisquer sanções legais, administrativas ou empregatícias por causa da revelação de informações sobre atos ilícitos". Eles definem o ato ilícito como "[...] o cometimento de crime ou ato de desonestidade, descumprimento de uma obrigação legal, injustiça, corrupção, ou desonestidade ou falhas graves na administração de um órgão público". Sendo assim, aduzem a esta definição de atos ilícitos a exposição de uma séria ameaça à saúde, segurança ou meio ambiente, seja vinculada a um ato ilícito específico ou não.

Após a discussão dos princípios que configuram o regime de acesso a informações, faz-se necessário observar como o acesso a informações ocorre na legislação brasileira buscando-se entender e abordar as características do acesso a informação pelo mundo, destacando a importância de perceber o acesso à informação pública como direito.

4.4 O acesso à informação como direito fundamental

Para entender o acesso a informação como direito fundamental no Brasil, é primordial alcançá-lo como inserido no âmbito de evolução histórica de implementação de direitos fundamentais e conectados aos ditames da democracia e da cidadania.

O direito à informação destaca-se no mundo globalizado, sendo amplamente discutido por órgãos midiáticos, acadêmicos e especialistas. O livre fluxo de informações e ideias ocupa lugar de destaque nas democracias contemporâneas, sendo crucial para o respeito aos direitos humanos.

Para compreender o contexto histórico desse direito, é salutar distinguir conceitualmente entre direitos fundamentais vistos como direito de defesa (ou direitos de liberdade) e direitos cívicos a prestações (fatídicas ou normativas). Souza (2012), citando Alexy (2005), destaca a noção de que os primeiros são direitos a ações negativas do Estado, enquanto os segundos prescrevem ações positivas.

Souza (2012) entende que a distinção entre esses direitos tem raízes sociológicas. Observa o autor a incapacidade que o Estado teve de assegurar direitos fundamentais pois o Ente Estatal considerou estes direitos sob uma óptica liberal de que não se deve impedir ações individuais nem afetar situações ou posições jurídicas. Observou-se, então, que a abstenção do Estado por intermédio de normas de competência negativa não se mostrou suficiente para garantir direitos fundamentais, haja vista os flagrantes desrespeitos aos direitos humanos ocorridos no século XX, seja no Continente Europeu ou nas ditaduras latino-americanas.

Buscando-se discutir, pois, a ampliação do alcance desses direitos, Souza (2012, p.162) entende que a "[...] eficácia de qualquer direito fundamental efetiva-se não somente exigindo que o Estado respeite liberdades individuais, como também buscando formas de impelir o Estado à prática diuturna desses direitos". Sendo assim, foi somente ampliando a compreensão dos direitos fundamentais também como ações positivas do Estado, sejam prestações fáticas ou prestações normativas, que se pôde observar maior eficácia na busca do direito de acesso às informações públicas.

As democracias se estabeleceram amparadas na ideia de que a informação é o fiel da balança entre regimes mais próximos de servir a todos os cidadãos e cidadãs e regimes propensos a atuar em favor de algumas elites, sejam elas burocráticas, econômicas, políticas, militares, religiosas etc.

Nesse sentido, Richard Calland (2002, p.15), ao discorrer sobre controle e democratização da informação, acentua que esses fatores sempre estiveram como alvo de prioridades dos tomadores de decisões:

Information is power. Very often, the more you are able to influence events and people. For citizens and citizen organizations, it is an age of opportunity and immense challenge. As a sector, must ensure that it does not get left behind. Information is vital for individual citizens, communities and citizen's organizations if they are to fully participate in democratic process.

Nesse contexto, pode-se afirmar que a informação, entendida como um bem público, e o seu acesso, alcançado como direito humano universal, acompanham o evoluir da consolidação das democracias ao longo da história das sociedades humanas.

Entender a informação como bem público permite atenuar as diversas assimetrias existentes na sociedade suscitando reflexões sobre os seguintes aspectos:

- Mecanismos que garantam *accountability* dos governos;
- Ferramentas, procedimentos e modelos que elevem a qualidade (eficiência, eficácia e efetividade) da gestão pública e, por extensão, do planejamento, execução e avaliação das políticas públicas;
- Regimes que contribuem para o aumento da transparência no exercício das atividades estatais de forma a contribuir para a redução da corrupção;
- Elementos institucionais que conduzam a um desenvolvimento econômico, social e humano mais pujante, célere e diversificado.

Pode-se perceber que a informação produzida e sob guarda de instituições públicas poderá propiciar um ambiente de menor assimetria quando disposta aos mais diversos membros da sociedade, bem como permitirá um melhor relacionamento entre o Estado e a Sociedade.

O direito à informação pode auxiliar a assegurar uma arena participativa mais equilibrada. Sua ausência pode permitir às autoridades dedicarem-se a políticas mais voltadas para seus interesses do que aos anseios do povo. Sendo assim, melhorias na organização da informação pública e em suas regras de propagação poderiam contribuir para evitar abusos e excessos relacionados ao uso e apropriação da informação pelos órgãos públicos.

Existe uma série de boas razões para a aceitação crescente do direito à informação. Sem dúvida, é surpreendente que levasse tanto tempo para que um fundamento tão importante da democracia adquirisse reconhecimento generalizado como um direito humano. A ideia de que os órgãos públicos não detêm informações eles próprios, mas atuam como guardiães do

bem público, está agora se tornando bem arraigada na mente das pessoas. Como tal, essas informações precisam estar acessíveis aos cidadãos e cidadãs na ausência de um interesse público prevalente no sigilo. Neste sentido, as leis de direito à informação refletem a premissa fundamental de que o governo tem o dever de servir ao povo.

Uma série de mudanças paradigmáticas que abrangem o mundo inteiro, indubitavelmente, contribuiu para a aceitação crescente do direito à informação. Incluem-se aí as transições para a democracia, apesar do grau variável de sucesso, ocorridas em diversas regiões do mundo desde 1990.

Também não há dúvida de que estão aí inclusos 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, aumentou 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 se ser mais preciso, em paralelo, levou ao aumento das demandas pelo respeito ao direito à informação.

A informação é um fundamento essencial da democracia em todos os níveis. Em sentido mais genérico, a democracia gira em torno da capacidade das pessoas participarem de modo efetivo da tomada de decisões que as afetam. As sociedades democráticas dispõem de ampla gama de mecanismos participativos, desde eleições regulares até órgãos de vigilância mantidos pelos cidadãos, por exemplo, nas áreas de educação pública e serviços de saúde, e até mecanismos para a apreciação de projetos de políticas, leis ou programas de desenvolvimento.

Assim, Mendel (2009) exprime que a participação social em todos os níveis depende do acesso à informação, inclusive de informações mantidas por órgãos públicos. Tomando o processo eleitoral como exemplo, o autor assinala que, para as eleições poderem cumprir sua função de "[...] estabelecer a vontade do povo como base da autoridade do governo" deve o eleitorado dispor de informações.

O acesso às informações públicas também é primordial como elemento contribuinte à elaboração de políticas públicas, na medida em que pode possibilitar acesso ao raciocínio dos rumos das informações que deram sustentabilidade a esse raciocínio.

Pode-se perceber, pois, a participação como de central importância para processos decisórios sólidos e justos sobre temas relacionados ao desenvolvimento. O “Relatório sobre Desenvolvimento Humano de 2002: aprofundar a democracia em um mundo fragmentado”, aponta para três benefícios principais da participação democrática: ela é em si um direito

humano fundamental que deveria ser gozado por todos; a participação democrática protege contra catástrofes econômicas e políticas; e “[...] pode desencadear um círculo virtuoso de desenvolvimento”. Tendo em vista que o acesso à informação fundamenta a efetiva participação, ele também contribui para esses resultados (PNUD/ONU, 2002).

Embora já abordado, cabe ressaltar que, num ambiente democrático, são fundamentais a existência de prestação de contas e boa governança. O público tem o direito de perquirir os atos de seus líderes e de participar de um debate pleno e aberto sobre tais atos.

Precisa ser capaz de avaliar o desempenho do governo, o que depende do acesso à informação sobre o estado da economia, sistemas sociais e outros aspectos de interesse público. Uma das maneiras mais eficazes de atacar a má governança, sobretudo com o passar do tempo, é por meio do debate aberto e bem informado (MENDEL, 2009)

Os órgãos públicos abrigam vasta quantidade de informações de todos os tipos, boa parte dos quais está relacionada com assuntos econômicos e pode ser de grande utilidade para as empresas. O direito à informação ajuda a promover a fluidez das informações entre o governo e o setor privado, maximizando, assim, o potencial para sinergias.

Depois de observada a importância da informação ser considerada como bem e seu acesso como direito, faz-se necessário entender como as democracias modernas agiram para garantir esse direito fundamental.

Conforme Mendel (2009), a história das leis de direito à informação remonta à Suécia, onde uma lei a esse respeito está em vigor desde 1766. Outro país com um extenso histórico de legislação sobre direito à informação é a Colômbia, cujo Código de Organização Política e Municipal de 1888 permitia às pessoas solicitar documentos sob o controle de órgãos governamentais ou contidos em arquivos do Governo.

Os EUA aprovaram uma lei de direito a informação em 1967, que foi seguida por legislação na Dinamarca (1970), Noruega (1970), França (1978), Países Baixos (1978), Austrália (1982), Canadá (1982) e Nova Zelândia (1982). Pode-se afirmar que é somente com a terceira onda de democratizações, muito bem delimitada pelo cientista político Samuel Huntington, que um conjunto significativo de países passou a adotar políticas claras de acesso à informação, sendo radicalizado pelas céleres transformações sociais proporcionadas com o avanço da Rede Mundial de Computadores e da Sociedade da Informação.

O direito de acesso à informação está registrado também em tratados, convenções e declarações assinadas por diversos países em parcerias internacionais, tais como, Declaração dos Direitos Humanos, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão e o Pacto Internacional dos Direitos

Civis e Políticos (BRASIL, 2011). O quadro 3 sintetiza as principais declarações, pactos e convenções de organizações da comunidade internacional que definem o acesso à informação como direito fundamental:

Quadro 3: Acesso à informação como direito fundamental.

Declaração Universal dos Direitos Humanos (Artigo 19)
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 independente de fronteiras
Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (item 4)
O acesso à informação mantida pelo Estado constitui direito fundamental de todos os indivíduos. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício deste direito.
Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (Artigos 10 e 13)
Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública.
Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (Artigo 19)
Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza.

Fonte: Elaboração própria.

Após diversas nações elaborarem suas legislações específicas, promulgou-se a Lei 12.527/11, conhecida como a Lei de Acesso a Informação Brasileira (LAI) regulamentando inciso XXXIII do artigo 5 da Constituição brasileira assegurando legalmente aos cidadãos o acesso institucional às ações governamentais como instrumento de controle da gestão pública.

4.5 O direito à informação na Constituição Brasileira

Antes de adentrar-se a discussão de como a Constituição Brasileira de 1988 contempla o direito de acesso a informação, deve-se analisá-lo sob duas vertentes argumentativas, tomando-se por base o sujeito detentor desse direito.

A primeira delas aborda a liberdade individual de procurar, acessar, receber e difundir informações perante qualquer pessoa (é o direito de informar e de ser informado, de liberdade de informação), enquanto a segunda diz respeito ao direito de a coletividade procurar, acessar e difundir informações encontradas em poder do Estado (direito de acesso à informação *stricto sensu*).

Essas vertentes são analisadas por José Afonso da Silva, conforme disposto:

Fizemos antes um estudo sobre a liberdade de informação, observando que seria necessário distinguir entre ela e o direito a informação. Freitas Nobre já disserá que a relatividade de conceitos sobre o direito à informação exige uma referência aos regimes políticos, mas, sempre, com a convicção de que este direito não é um direito pessoal, nem simplesmente um direito profissional, mas um direito coletivo. Isso por

que se trata de um direito coletivo da informação, ou direito da coletividade à informação. O direito de informar, como aspecto da liberdade de manifestação de pensamento, revela-se um direito individual, mas já contaminado de sentido coletivo, em virtude das transformações dos meios de comunicação, de sorte que a caracterização mais moderna do direito de comunicação, que especialmente se concretiza pelos meios de comunicação social ou de massa, envolve a transmutação do antigo direito de imprensa e de manifestação do pensamento, por esses meios, em direitos de feição coletiva.(SILVA, 2007, p.109).

Souza (2012, p.163) ressalta que em qualquer de suas vertentes, "[...] o direito de acesso à informação há de ser compatibilizado à necessidade de proteção de direitos da personalidade atinentes a honra, intimidade e vida privada dos cidadãos", não devendo ocorrer "[...] abusos no controle e na difusão da informação". Souza ainda entende que isso se justifica pela diferença de porte e poderes entre cidadãos e o Estado e entre os cidadãos e os terceiros detentores de dados em massa.

Conforme essa discussão, deve-se compreender o direito de acesso à informação como indispensável a dignidade da pessoa humana. Tendo a Carta Magna consagrado um rol não taxativo de direitos fundamentais, denota diversos dispositivos que contemplam o direito de acesso a informação como elemento necessário ao incremento de dignidade da vida humana.

O direito de acesso a informações está previsto na Constituição Cidadã por meio do rol de direitos fundamentais do artigo 5º em seus incisos IV, X, XII, XIV, XXXIII, XXXIV (alínea "b"), LX, LXXII além das disposições constantes do artigo 37, §3º inciso II; artigo 93, inciso IX; artigo 216 § 2º e artigo 220, caput e parágrafos.

Ao tutelar a livre manifestação de pensamento por meio do artigo 5º, inciso IV, a Constituição denota a matriz individual do direito de acesso à informação. Já a dimensão coletiva do direito de acesso encontra-se disposta nos incisos XIV e XXXIII do artigo 5º além do artigo 220 e parágrafos. Os incisos X, XII, XXXIV, "b", LX e LXXII observam o direito de tutela processual (petição e *Habeas data*) e material da intimidade e dos dados pessoais (autodeterminação informativa²¹).

²¹ Cabe aqui salientar análise da professora Catarina Sarmiento e Castro, descrevendo o direito a autodeterminação informativa:

O direito consagrado no artigo 35º da Constituição Portuguesa traduz-se num feixe de prerrogativas que pretende garantir que cada um de nós não caminhe nú, desprovido de um manto de penumbra, numa sociedade que sabe cada vez mais acerca de cada indivíduo. É um direito a não viver num mundo com paredes de vidro, é um direito a não ser transparente, por isso desenha-se como um direito de proteção, de sentido negativo. Visto desse prisma, o direito em causa permite que o indivíduo negue informação pessoal, se oponha a sua recolha, difusão. Neste sentido, ainda está próximo da ideia americana de "privacy", enquanto direito de defesa face às agressões do Estado e terceiros às suas informações pessoais. Mas é mais. Longe de ser um mero direito contra as intrusões do Estado ou de outros indivíduos, que devem abster-se de proceder a tratamento dos seus dados pessoais, é um direito de decidir até onde vai a sombra que deseja que paire suas informações que lhe respeitam, construindo-se como uma liberdade, como um poder de determinar o uso dos seus dados pessoais. Assim, evita-se que o indivíduo se transforme em "simples objeto de informações" também na medida em que se lhe atribui um poder

No âmbito da administração pública, o acesso à informação está protegido conforme disposto no artigo 37, § 3º, inciso II e no artigo 216 § 2º sendo que, no Poder Judiciário, a proteção é disponível no artigo 93, inciso IX.

4.6 O direito à informação na legislação infraconstitucional

Conforme discutido anteriormente, a ação estatal desde a adoção de medidas necessárias à consecução de direitos fundamentais, como o de acesso à informação, será primordial na análise dos dispositivos legais da legislação brasileira.

É assim que se procurou seguir o raciocínio, desenvolvido por Souza (2012), de enquadrar os dispositivos normativos brasileiros como medidas estatais fáticas, com fins reparatórios e/ou indenizatórios, sendo prestacionais em sentido estrito, ou como medidas normativas estatais programáticas, prestacionais em sentido lato.

Pôde-se, então, constatar que as Leis 6.683/1979, 9.140/1995, 10.559/2002 e 12.528/11 trazem prestações fáticas com características reparatórias e indenizatórias concernentes ao direito de acesso à informação.

Estas legislações trazem debates sobre o direito à memória individual e coletiva, assim como o direito à identidade como aspectos do direito de acesso à informação em sentido amplo. São legislações reparadoras de direitos cerceados durante o regime de exceção vivido pelo Brasil durante a ditadura militar de 1964 e 1985. Pode-se afirmar que essas Leis supracitadas podem ser entendidas com inseridas num contexto reparador de direitos, em que o "direito a verdade"²² é trazido à tona.

positivo de dispor sobre suas informações pessoais, um poder de autotutela, que permite ao cidadão preservar sua própria identidade informática. Este direito a autodeterminação informativa é um verdadeiro direito fundamental, com conteúdo próprio, e não apenas uma garantia do direito à reserva da intimidade da vida privada. Embora possa proteger informação íntima, é também um direito dirigido à defesa das novas facetas da personalidade. (CASTRO, 2006).

²² Importante observar a contribuição de Dimitri Dimoulis na discussão sobre o "direito à verdade" no cenário brasileiro:

Os interessados, em particular as vítimas da repressão, têm o direito de obter informações do Estado sobre acontecimentos dos quais há registros nos arquivos estatais. Isso vale para o acesso a fontes oficiais que possibilitam conhecer o destino de vítimas da repressão, o tratamento que o Estado lhes propiciou ou outras informações que podem afetar a vida privada, tais como relatórios de serviços secretos sobre pessoas ou organizações e práticas de discriminação de opositores políticos. Mas, nesse contexto, não se exerce um direito a verdade e sim, o direito de acesso a informações públicas por parte de quem possui interesse, podendo essas informações ser tanto verdadeiras quanto falsas e sendo com toda probabilidade fragmentárias, impossibilitando a compreensão global do ocorrido em determinado período histórico. Igualmente legítimas são providências estatais para satisfazer as vítimas de forma material ou simbólica. Aqui tampouco está em jogo a verdade. Só temos uma mudança na política estatal. Dando um exemplo, o Estado não deve anunciar a "verdade" sobre as causas e possíveis justificativas da ditadura, sob pena de atuar paternalisticamente. Mas o Estado pode e deve reabilitar pessoas perseguidas como comunistas. Tal reabilitação não se relaciona ao fato de ser verdade ou não a

Souza (2012) entende que essas leis procuram aflorar o "direito à verdade" visto como um direito reparatório de vítimas de violações de direitos humanos e de seus membros familiares na busca do direito fundamental de acesso a Justiça por intermédio da busca pela verdade. Nesse sentido, não pode esse direito à verdade ser confundido com um poder do Estado em ditar a realidade histórica do País, desobedecendo os pilares da democracia e o pluralismo político.

Cabe citar importante passagem de Paulo Bonavides:

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 ao futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência. A democracia positivada enquanto direito de quarta geração há de ser, de necessidade, uma democracia direta. Materialmente possível graças ao avanço da tecnologia de comunicação, e legitimamente sustentável graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema. Desse modo, há de ser também uma democracia isenta já das contaminações da mídia manipuladora, já do hermetismo de exclusão, de índole autocrática e unitarista, familiar aos monopólios do poder. Tudo isso, obviamente, se a informação e o pluralismo vingarem por igual como direitos paralelos e coadjuvantes da democracia; esta porém enquanto direito do gênero humano, projetado e concretizado no último grau de sua evolução conceitual. (BONAVIDES, 2007. p.571)

Entrando na discussão das leis, cita-se a de número 6.683/79, conhecida como a Lei de Anistia. Os artigos 1º e 3º concedem anistia aos crimes praticados durante a ditadura, além de contemplar benefícios reparatórios aos anistiados como o direito à reversão de demissão ou retorno ao serviço ativo. A lei prevê ainda declaração de ausência e aborda os direitos políticos dos anistiados além de determinar que o período de perseguição seja contado como tempo de serviço. Um aspecto a se ressaltar é que seus benefícios se estendem aos crimes praticados tanto pelos combatentes do regime militar quanto pelos agentes do Estado que os perseguiram.

Silva (2007) discute o caráter bilateral dessa lei, retratando que pessoas que teriam cometido graves crimes de violação de direitos humanos fossem abrangidas por direitos e não julgados pelos malefícios causados durante o período de exceção.

A Lei 9.140/95 teria como objetivo principal reconhecer como "[...] mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979". Conforme o artigo 10, a motivação é a reparação pecuniária dos familiares dessas pessoas. Em

pertença de alguém a um grupo comunista, nem, geralmente da 'verdade' sobre política e ideologia comunista. (DIMOULIS, 2010, p. 105-106).

atendimento ao artigo 4, foi criada a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos com a missão de emitir pareceres sobre pedidos de indenização, bem como tentar encontrar e reconhecer corpos de pessoas na condição de "não localizado", dentre outros fins.

O regime do anistiado político foi criado pela sanção da Lei 10.559/2002 em seu artigo 1º, delimitando-se, no conteúdo do artigo 2º, as condições necessárias para declarar uma pessoa como anistiada política. Os artigos 3º ao 9º declaram o caráter indenizatório da reparação econômica devida ao anistiado, podendo ser paga em prestação única ou mensal, permanente e continuada. O intuito dessa lei foi simplesmente a busca de reparação e/ou indenização dos direitos violados na ditadura militar.

Em 2011, aprovou-se a Lei 12.528, conhecida por estabelecer a Comissão Nacional da Verdade no Brasil, tendo como mérito o referido no artigo 1º "[...] efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional". O artigo 3º traz os seus objetivos como o de investigar fatos e circunstâncias dos casos de violação a direitos humanos ocorridas de 18/09/1946 a 05/10/1988, com identificação dos autores dos crimes e suas respectivas instituições, inclusive estrangeiras.

Tendo em vista o cumprimento dos objetivos de investigação dispostos no artigo 3º, poderá a Comissão da Verdade requisitar documentos e perícias, realizar audiências públicas e convocar testemunhas de modo a reconstituir os fatos históricos a fim de reaver a memória e a verdade destes. O artigo 2º, § 2º, determina o caráter transitório dessa lei, pois, quando ocorrer a entrega do relatório previsto em seu artigo 11º, a Comissão dá-se por encerrada e a lei torna-se extinta.

Após abordar-se as leis de cunho estrito, passa-se a discorrer acerca dos diplomas com objetivos positivos de garantia ampla do direito de acesso à informação. Souza (2012) ressalta que esse direito de acesso deve estar acoplado ao direito à democracia e à cidadania bem como à proteção dos dados pessoais dos cidadãos e a criação de mecanismos do direito a autodeterminação informativa.

O primeiro desses dispositivos, Lei 9.507/97, tem a finalidade de regular o direito de acesso a informações e disciplinar o rito processual do *Habeas data*. No entendimento de Souza (2012.p.174), o motivo pelo qual a lei não conseguiu atingir sua finalidade decorre do fato de não ter esclarecido "[...] condições e procedimentos para delinear os limites de tensão entre o acesso a informação e a proteção de dados pessoais existentes em registros e arquivos públicos. Assim, o direito de acesso a informações necessitava de esclarecimentos mais consistentes para sua execução.

O segundo dispositivo legal, Lei 9.784/99, regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Esta lei contribui para estabelecer maior transparência dos entes federais, pois determina no artigo 2º, Parágrafo único, inciso V, a obrigatoriedade de os processos administrativos observarem os critérios de divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição Federal. O artigo 3º, inciso II, no entanto, enseja uma restrição ao acesso, pois permite ciência da tramitação das decisões somente aos interessados.

A Lei 10.650/2003 cuida de acesso público a dados e informações de órgãos e entes integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente. Os artigos 2º e 3º dessa lei dispõem sobre o que é necessário para requerer informações ambientais. Souza (2012) retrata a relevância dessa lei pelo fato de ela ter sido a pioneira no tocante ao acesso à informação conectado à promoção da cidadania, especialmente por prever em seus artigos 1º e 2º que o requerente não necessita comprovar qualquer interesse específico na busca de qualquer informação ambiental.

A Lei 8.159/91 também veio tratar de garantia de acesso à informação, ao afirmar que qualquer pessoa tem o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de proveito coletivo encontradas em documentos mantidos em arquivos públicos. Encontram-se devidamente expressos os casos de sigilos necessários à proteção da sociedade e do Estado assim como à intimidade da vida privada dos indivíduos.

Souza tece considerações a essa lei, ao observar que o legislador evidencia com detalhes as hipóteses de decretação de sigilo de maneira a permitir o Poder Executivo decretar a fixação de categorias de sigilo que deveriam ser observadas pelos órgãos públicos. O artigo 23 explicita as hipóteses de documentos a serem tratados como sigilosos seja por motivos atinentes à honra e à imagem ou relacionados à segurança da sociedade e do Estado.

Tendo em vista o caráter de relevância e por compor o objeto de estudo desta pesquisa, procurou-se delinear tópico específico para a Lei 12.527/11, denominada Lei de Acesso a Informação.

4.7 Lei de acesso à informação brasileira

A Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação, começou a vigorar em 16 de maio de 2012 por intermédio do Decreto 7.724/12. Será importante, todavia, efetuar o resgate de articulações surgidas na sociedade e no campo da

política internacional e suas respectivas influências na administração pública brasileira e no processo de tramitação da proposta de acesso a informações públicas.

4.7.1 O processo legislativo

Considerando seu processo legislativo, a história da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil começou em 26 de fevereiro de 2003, quando o deputado Reginaldo Lopes apresentou o Projeto de Lei 219/2003. Na Ementa, lê-se 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).

Em sua justificativa do projeto, o deputado Reginaldo afirma ser o compromisso da transparência um dos pontos de honra da democracia moderna, ressaltando a importância de leis de acesso no contexto democrático brasileiro:

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. (IBID., p. 5).

Percebe-se a preocupação do Deputado em buscar assegurar aos brasileiros o pleno conhecimento das ações do governo, da estrutura, missão e objetivos de seus órgãos além do resultado da aplicação de recursos públicos.

O projeto de Lei foi aprovado em maio de 2003 na Comissão de Trabalho de Administração e de Serviço Público e teve parecer favorável pelo relator da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) em outubro de 2003. Somente em dezembro de 2004, no entanto foi que o parecer restou aprovado pela CCJ.

Versando sobre a mesma matéria, os deputados Celso Russomano e Chico Alencar apresentaram dois outros projetos de lei (RUSSOMANNO, 2007).

Após isso, a tramitação da matéria somente voltou a ocorrer em maio de 2009, com o encaminhamento, pelo então presidente Luis Inácio Lula da Silva, do Projeto de Lei 5.228 ao Congresso Nacional, sendo apensado ao PL do deputado Reginaldo Lopes. (RODRIGUES; SOARES, 2006).

Criou-se Comissão Especial com objetivo de debater o assunto na Câmara dos Deputados em setembro de 2009, sendo que, em fevereiro de 2010, o relator Mendes Ribeiro

emitiu parecer defendendo a aprovação do projeto. Já em abril de 2010, sucedeu a aprovação do relatório do PL, sendo então enviado ao Senado Federal, ganhando a denominação de PLC 41/2010 (Projeto de Lei da Câmara, número 41, de 2010).

Adentrando o Senado Federal, o PLC 41/2010 teve a seguinte trajetória: foi aprovado pelo relator da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) em maio de 2010 e enviado no mês posterior à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e encaminhada, após emissão de parecer favorável, à Comissão de Direitos Humanos (CDH) que acolheu o parecer da CCT e o enviou para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE). De 25 de abril de 2011 a 22 de agosto do mesmo ano, o texto esteve no gabinete do senador Fernando Collor, presidente da CRE. O ex-presidente da República (1990-1992) avocou para si a relatoria do projeto e emitiu um substitutivo ao PLC 41/2010²³.

Comparando-se as propostas de alteração do substitutivo do senador Collor com os princípios discutidos de um regime de acesso a informações, percebe-se que o documento viola ao menos dois desses princípios: obrigação de publicar e divulgação máxima (ANGÉLICO, 2012).

O substitutivo do Ex-Presidente, porém, foi rejeitado em votação no plenário do Senado em 25 de outubro de 2011. O texto foi aprovado, com rejeição do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), legenda do ex-presidente Fernando Collor. Em 31 de outubro de 2011, o texto foi enviado para sanção presidencial. Em 18 de novembro de 2011, a presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei 12.527/2011. (BRASIL, 2011).

Seguem quadros 4 e 5 com breve histórico da tramitação do Projeto de Lei de Acesso à Informações nas duas Casas Legislativas:

23 Será pontuado as alterações propostas pelo senador e relator da CRE Fernando Collor:

A primeira foi a supressão da expressão “independentemente de solicitações” sob a argumentação de que o princípio da publicidade já estava expresso na Carta Magna: “[...] claro que essas informações têm que ser solicitadas sob pena de se fazer com que a Administração venha a despender grandes recursos materiais, pessoais e temporais na divulgação de todas as informações que possam ser consideradas de interesse público”. (COLLOR, 2011, p. 4). A segunda alteração seria a supressão dos parágrafos IV a VI. Uma terceira alteração retirava a obrigação de se publicar na Internet, através da tentativa de suprimir a obrigação da publicação de informações em formato eletrônico aberto, legível por máquinas. Uma quarta alteração seria a supressão do termo "controle social" pois o senador entendia que o texto do inciso V do artigo 3º não deixava claro o significado de desenvolvimento do controle social da Administração Pública. o ex-presidente também retirou a obrigação negativa dos governos sobre a exigência de motivação para pedidos de informação. Neste sentido, qualquer pessoa pode pedir informações governamentais sem a necessidade de apresentar justificativa e os governos são proibidos de solicitar esta justificativa.(ANGÉLICO, 2012)

Quadro 4 - Tramitação na Câmara dos Deputados.

DATA	COMISSÃO	FATO
15/05/2009	Plenário	Executivo federal envia ao Congresso o projeto de lei para regulamentar o acesso a informações públicas.
21/05/2009	Mesa Diretora	Câmara forma Comissão Especial para avaliar o projeto de lei, que foi unido a outras propostas semelhantes que já tramitavam na Casa (PL 219/2003, PL 1019/2007, PL 1924/2007).
24/02/2010	Comissão Especial	Comissão Especial aprova texto substitutivo ao projeto de lei do Executivo, agregando mudanças e sugestões
03/2010	Plenário	Texto proposto pela Comissão Especial é aprovado, sendo enviado para o Senado

Fonte: Adaptado do site Informação Pública (FÓRUM, 2017).

Quadro 5 - Tramitação no Senado Federal.

DATA	COMISSÃO	FATO
30/04/2010	Mesa Diretora	Recebimento do projeto de lei da Câmara dos Deputados. A proposta é renumerada como PLC 41/2010.
02/06/2010	Constituição, Justiça e Cidadania	O relator do projeto de lei na Comissão, senador Demóstenes Torres (DEM-GO), apresenta relatório.
23/06/2010	Constituição, Justiça e Cidadania	Aprovado parecer favorável ao projeto.
14/04/2011	Ciência e Tecnologia	O relator do projeto de lei na Comissão, senador Walter Pinheiro (PT-BA) apresenta relatório.
19/04/2011	Ciência e Tecnologia	Aprovado parecer favorável ao projeto de lei, incluindo emendas de redação de Walter Pinheiro
20/04/2011	Ciência e Tecnologia	Aprovado parecer favorável ao projeto de lei
22/08/2011	Relações Exteriores	O relator do projeto de lei na Comissão, senador Fernando Collor (PTB-AL), apresenta relatório e texto substitutivo em que sugere a manutenção do sigilo eterno sobre alguns documentos públicos. As mudanças propostas levariam o projeto de lei de volta para a Câmara, atrasando sua aprovação.
31/08 a 13/09/2011	Relações Exteriores	Membros da Comissão apresentam emendas e voto em separado contra o substitutivo de Collor.
22/09 a 25/10/2011	Plenário	Projeto de lei, embora sob regime de urgência para votação, não entra na pauta do plenário.
25/10/2011	Plenário	A Lei de Acesso a Informações é aprovada, sem alterações em relação ao proposto pela Câmara dos Deputados

Fonte: Adaptado do site Informação Pública (FÓRUM, 2017).

4.7.2 A influência da sociedade e do Conselho de Transparência

Com o intuito de observar as influências ocorridas na tramitação da Lei de Acesso a Informações consoante Angélico (2012), convém analisar as "[...] articulações da sociedade civil e de órgãos consultivos da sociedade".

A fundação da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), em 2002, pode ser vista como uma primeira grande movimentação da sociedade brasileira relacionada à transparência, já que a entidade defende a criação de uma lei de acesso em seus fundamentos desde seus primórdios (RODRIGUES, 2012).

Conforme Rodrigues²⁴ (2012), após a fundação da ABRAJI, esta associação designou-lhe a incumbência de pesquisar se estaria em tramitação no Congresso Nacional algum projeto de lei sobre o acesso a informações. Constatou o jornalista Fernando que já se encontrava em tramitação o PL 219 de autoria do deputado Reginaldo Lopes. Pode-se, então concluir que

A apresentação do PL, portanto, não teve aparentemente influência direta de lobby de setores organizados da sociedade em nível nacional. Fernando Rodrigues conta, porém, que a Abraji entrou em contato com o deputado Reginaldo Lopes, que, segundo o jornalista, se mostrou receptivo e concordou em fazer modificações no texto do PL. (ANGÉLICO, 2012. p.90).

Reginaldo Lopes informa que percebeu a necessidade de regulamentação do acesso a informações públicas antes de se tornar deputado. Nascido na cidade de Bonsucesso em Minas Gerais, Lopes militava em movimentos estudantis e em pastorais da Igreja Católica. De acordo com o autor do PL 219/2003 (LOPES, 2003), nessa época era muito difícil obter informações dos governos locais. “Ainda antes de se tornar deputado federal, Reginaldo Lopes foi coordenador regional do Partido dos Trabalhadores e afirma que tinha dificuldades em ajudar vereadores de sua região a fazer oposição, uma vez que o acesso a documentos públicos era bastante dificultado” (ANGÉLICO 2012, p.90).

Percebe-se, então, que a apresentação do projeto 219/2003 aparenta não ser fruto de movimentos organizados da sociedade muito embora pareça ser sua geração motivada por meio da atuação em movimentos sociais locais.

Cinco meses após a apresentação do PL 219, em 30/09/2003, a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI) criou o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas com alguns objetivos como: Incentivar debates sobre o acesso e realizar campanhas sobre a temática, defender a aprovação de uma lei federal que garanta o acesso aos cidadãos,

²⁴ Fernando Rodrigues - membro fundador e presidente da ABRAJI no biênio 2010-11.

defender que governos arquivem corretamente todos os documentos públicos além de defender a unificação de critérios de registro e divulgação de dados de cartórios e juntas comerciais de todo o país. Oficialmente, seu lançamento ocorreu, praticamente um ano depois em 25/11/2004 (RODRIGUES, 2012).

Segundo a ABRAJI, o Fórum conta com diversas entidades como a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), Associação dos Juizes Federais (AJUFE), Associação Nacional dos Jornais (ANJ), Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Transparência Brasil.

No âmbito da Controladoria-Geral da União, surgiu em 2004 o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão consultivo e colegiado com a finalidade de sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública, sendo composto por dez membros do Poder Público Federal e dez da sociedade civil.

Conforme extrato de ata da 4ª Reunião do Conselho da Transparência, realizada em 20/09/2005, disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes>, apresentou-se anteprojeto elaborado pela CGU sobre acesso à informação assim como foi criado grupo de trabalho (GT) com a finalidade de aperfeiçoamento do texto.

O GT era constituído pelo Assessor Jurídico da CGU (Renato Braga da Rocha), pelos representantes da ABONG (Francisco de Assis), da ABI (Maurício Azêdo), do Ministério Público Federal (Antônio Bigonha), do Itamaraty (Marcos Vinícius Pinta Gama) e da Transparência Brasil (Claudio Weber Abramo).

De acordo com Abramo (2009), o GT reuniu-se apenas uma vez, em 22 de fevereiro de 2006, ocasião em que o Jurídico da CGU apresentou minuta de anteprojeto. Compareceram à reunião, ainda segundo o representante da Transparência Brasil, os conselheiros Assis, da ABONG, e Bigonha, do MPF.

O texto do anteprojeto foi circulado entre os membros do Conselho da Transparência em 31 de maio de 2006, tendo sido submetido em seguida pelo ministro Waldir Pires (então à frente da CGU) à Casa Civil, à época comandada por Dilma Rousseff, que viria a ser presidente do Brasil e a responsável por sancionar a Lei de Acesso à Informação Pública.

Na ata do dia 25 de março de 2009 (Id., 2009), lê-se que o ministro-chefe da CGU, Jorge Hage, fez “[...] rápida explanação” sobre o anteprojeto de Lei de Acesso a Informações,

referenciando-o como “a motivação central da reunião” e discorrendo sobre as manifestações do conselheiro Claudio Weber Abramo, “no sentido de que seria de todo interesse que antes do encaminhamento ao Congresso fosse trazida ao conselho a posição final que se chegou no âmbito do Poder Executivo, visto que grande parte do projeto derivou de discussões naquele Conselho”. (IBID.). Ainda conforme a ata, o ministro Hage “[...] informou sobre a interlocução mantida” com o conselheiro Claudio Abramo “com a finalidade de encontrar uma solução razoável que fosse capaz de atender pelo menos em parte as suas ponderações”. (ANGÉLICO, 2012, p. 50).

Nesse contexto, apresentou-se o PL 5228, de autoria do Executivo, sendo apresentado à Câmara dos Deputados em 15 de maio de 2009, menos de dois meses após a reunião do Conselho da Transparência citada anteriormente. Percebe-se, então, que este projeto foi debatido por agentes sociais no Conselho de Transparência da CGU merecendo destaque as ações de pressão da ABRAJI, a Transparência Brasil e a ONG artigo 19.

Em 2010, às vésperas da eleição geral, essas três entidades se uniram e enviaram cartas aos candidatos ao Senado perguntando-lhes sobre suas posições acerca do PLC 41/2010 (LOPES, 2010), que, àquela altura, já havia sido aprovado pela Câmara dos Deputados. Em junho de 2011, a ONG Artigo 19 lançou uma carta aberta à presidente Dilma Rousseff e uma campanha em mídias sociais em prol do PLC 41/2010. (LOPES, 2010).

4.7.3 O conteúdo da Lei de acesso à informação

A Lei nº 12.527/11, com apenas cinco capítulos, expõe sinteticamente os procedimentos e padrões a serem seguidos por todos os órgãos da administração aos quais estão submetidos.

O capítulo I: Disposições Gerais trata da aplicabilidade, diretrizes para assegurar o direito de acesso, principais conceitos e dever do Estado de garantia do acesso. Esses princípios do direito de acesso e compromisso do Estado são encontrados e melhor apresentados nos artigos 3º, 6º e 7º. (BRASIL, 2011) Nesses artigos, a determinação é de que os órgãos públicos precisam promover a abertura do governo, bem como publicar suas informações essenciais. Adverte, todavia, quanto a informações cuja confidencialidade esteja prevista no texto legal; devendo ser feito por intermédio de todos os meios disponíveis e obrigatoriamente em sítios da internet.

Sendo assim, os procedimentos previstos nos incisos do artigo 3²⁵ visam a garantir um direito democrático e tendem a reforçar a democracia em amplo sentido, desde o sentido operacional com uso de tecnologias de informação até a difusão da cultura da transparência no âmbito do Estado e da Sociedade, sendo esses um meio de manter o controle social.

Com relação ao artigo 6º, observa-se que os órgãos e entidades públicas deverão 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, integridade e eventual restrição de acesso. (BRASIL, 2011).

Já o artigo 7º induz claramente à participação do cidadão no controle social e participação ativa nos processos da gestão pública, colocando este indivíduo como co-responsável nas decisões públicas.

Sendo assim, o sexto artigo demonstra os procedimentos e normas a serem aplicados pelos órgãos públicos e suas respectivas responsabilidades, restando claro que não é suficiente apenas dar publicidade às informações, sendo necessário que possuam qualidade, integridade e autenticidade.

O capítulo II refere-se ao acesso a informações e à divulgação e estabelece obrigações para os órgãos e entidades do poder público quanto à gestão da informação; define os tipos de informação que podem ser solicitadas; estabelece obrigações para divulgação espontânea de informações pelos órgãos da Administração Pública e medidas que devem ser adotadas para assegurar o acesso a informações (BRASIL, 2011).

No segundo capítulo da lei, são expressas as regras sobre a exposição de rotina proativa de informações. É no artigo 8, no entanto, que são descritas as modalidades para divulgação das categorias de informação, isto é, os serviços de informações ao cidadão propriamente dito.

Perpetuar ao máximo a divulgação de informações governamentais é a finalidade primordial da LAI. A ocorrência desse objetivo finalístico só alcançará o nível de transparência por via do efetivo princípio da máxima divulgação.

²⁵ I - Observância da publicidade como preceito legal e do sigilo como exceção;
II - Divulgação de Informações de interesse público, independente de solicitações;
III - Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia de comunicação;
IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública

O artigo 9º indica o que é necessário para o Estado assegurar o acesso à informação pública na medida em que determina que esse acesso ocorrerá mediante

O acesso a informações públicas será assegurado mediante: I – criação de serviço de informação ao cidadão, nos órgão e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para: a) atender e orientar quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informação; e II – realização de audiência e consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação. (BRASIL, 2011).

O capítulo III - Do Procedimento de Acesso à Informação - define como deve ser feito o pedido de informações e como hão de ser apresentados os recursos contra a decisão negativa de acesso. As informações sobre processamento de pedidos são descritas nos artigos 10 ao 14, podendo ser identificados pelos pedidos de pesquisa de documentos; meios para divulgação; custos e prazos de atendimento. Os pedidos de informação, no entanto, devem ser atendidos de modo claro, com rapidez, presteza e com possibilidade de apreciação nos casos de recusa. A lei não deixa suficientemente transparentes os motivos que estão sujeitos à recusa, bem como os procedimentos a serem tomados referentes ao pedido de maior clareza dos agentes públicos.

Tendo em vista o disposto nos capítulos II e III, existem duas maneiras de obtenção de informações, chamadas: transparência ativa e passiva. Na primeira modalidade, o órgão permite o acesso de dados, por meio da Internet, e informações mínimas conforme critérios dispostos no artigo 8º e no Decreto 7.724/12. No segundo modo, ocorre a abertura de uma solicitação de pedido de informação que é enviado pelo Sistema de Informações ao Cidadão à Ouvidoria do órgão.

Após analisar o pedido, remete a Ouvidoria à respectiva unidade apta a compor informações necessárias à resposta da demanda que, após subsidiar o pedido com as informações necessárias à resposta da solicitação, devolverá o processo para que a Ouvidoria possa, enfim, respondê-lo com o embasamento advindo da respectivo unidade interna.

Figura 12 - Transparência ativa e passiva.



Fonte: Brasil (2011).

O capítulo IV - Das Restrições de Acesso à Informação - trata da impossibilidade de negativa de informações necessárias à proteção de direitos individuais; estabelece critérios, graus e prazos de sigilo para classificação de informações; institui o dever do Estado de proteção e controle de informações sigilosas; define procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação de informações e cuida das informações pessoais (BRASIL, 2011).

O direito de recurso à negativa de liberação de informação é esclarecido nos artigos 15, 16 e 17, nos quais são indicadas as autoridades responsáveis pela negativa da informação. Por sua vez, nos artigos 21 ao 30, são apresentadas as exceções ao direito de acesso, os níveis de classificação, regras e justificativa do impedimento de acesso à informação pública. As negativas se ancoraram no tratamento de informações pessoais relacionadas ao respeito, às liberdades e garantias individuais contidas no artigo 31º da LAI. Esse capítulo é um dos mais obscuros da lei, pois as exceções devem ser claras e bem definidas para não acarretar danos ao interesse da sociedade.

O capítulo V- Das Responsabilidades - determina as ações dos agentes públicos como fator determinante para a eficácia e sucesso da lei. Nesse sentido, define condutas ilícitas de responsabilidade do agente público ou militares; define possíveis sanções; trata da responsabilidade pelos danos causados pela divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou pessoais (BRASIL, 2011).

A responsabilidade dos agentes públicos está sujeita a fiscalização e punições, quando ocorrido seu descumprimento, previsto nos artigos 32, 33 e 34 da LAI. São informações quanto ao procedimento de condutas ilícitas dos funcionários públicos. A lei não estabelece modos democráticos de fiscalização dos agentes públicos responsáveis pela prestação do

serviço de informação governamental por parte da sociedade. Sendo assim, continuam em vigência os procedimentos anteriormente estabelecidos, nos quais cabe exclusivamente ao governo fiscalizar e punir seus agentes.

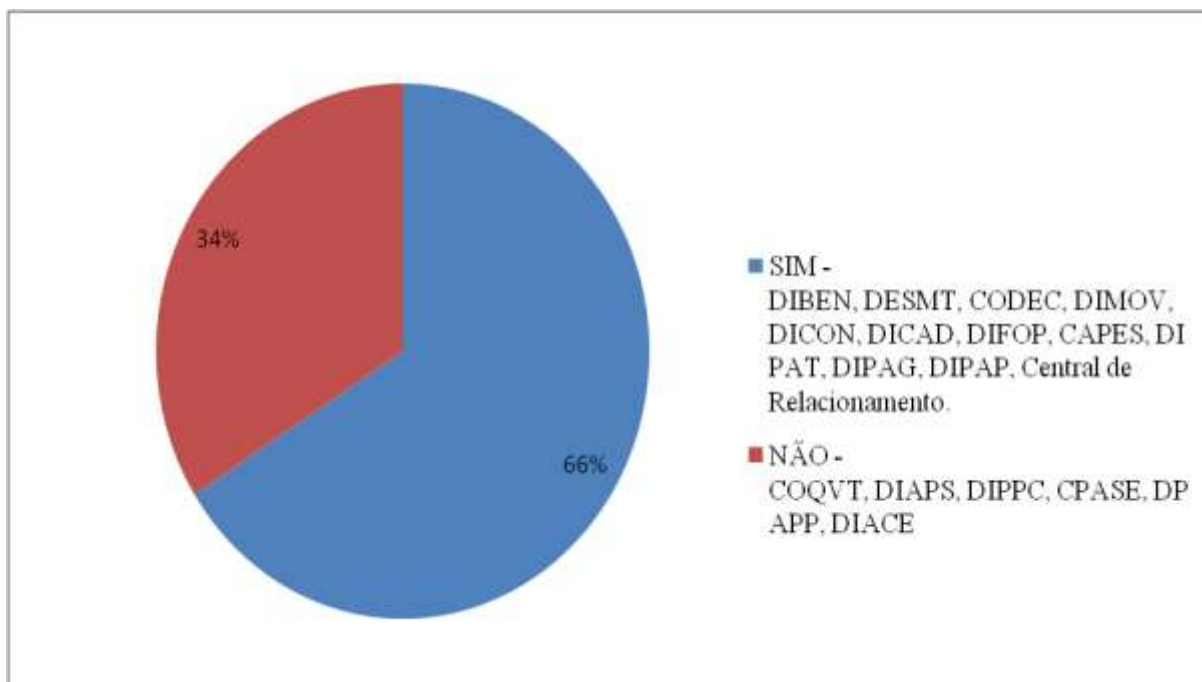
5. ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A seção aborda como ocorreram os retornos dos questionários enviados às unidades previstas na amostra e como foram realizadas as entrevistas junto aos gestores dessas unidades. Buscou-se demonstrar que unidades tiveram mais dificuldades e quais foram mais solícitas quanto ao preenchimento dos questionários e o porquê de possíveis ausências de respostas por parte das divisões das pro-reitorias. O caminho percorrido na análise almeja o entendimento de como os aspectos da implementação da LAI estão sendo cumpridos pela UFC, ou seja, de que modo as informações estão sendo dispostas, buscando sempre dialogar com as percepções dos gestores, de maneira a ratificar a de transparência informativa da Instituição.

5.1 Resultados da coleta

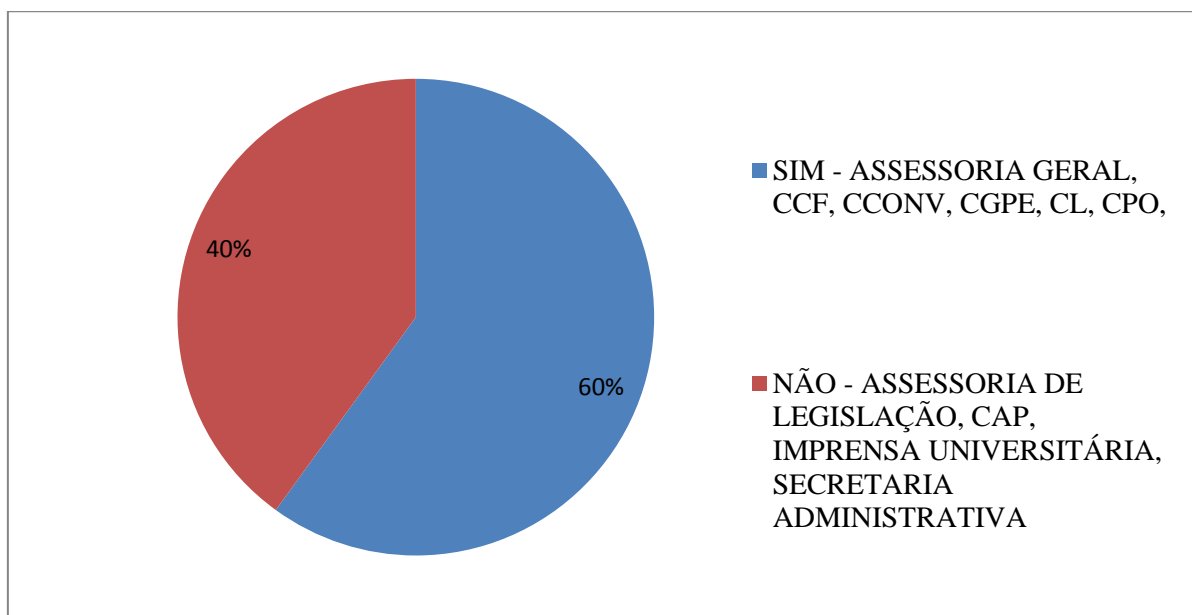
A coleta de dados foi concluída em meados de julho. Várias foram as visitas que se realizaram aos diversos setores, a fim de se estimular e auxiliar o preenchimento dos questionários. As entrevistas foram exitosas e cumpridas no prazo anteriormente ao previsto no Cronograma.

A PROGEP e a PROPLAD foram as unidades que mais concederam respostas aos questionários, conforme se observa nos Gráficos 3 e 4. Das coordenadorias da PROGEP, não responderam a COQVT e a CPASE, enquanto se teve o retorno da Central de Relacionamento presencialmente. Assim, 12 unidades, ou seja, 66,6% das coordenadorias e divisões ligadas à PROGEP retornaram, conforme Gráfico 3.

Gráfico 3 - Unidades Respondentes PROGEP.

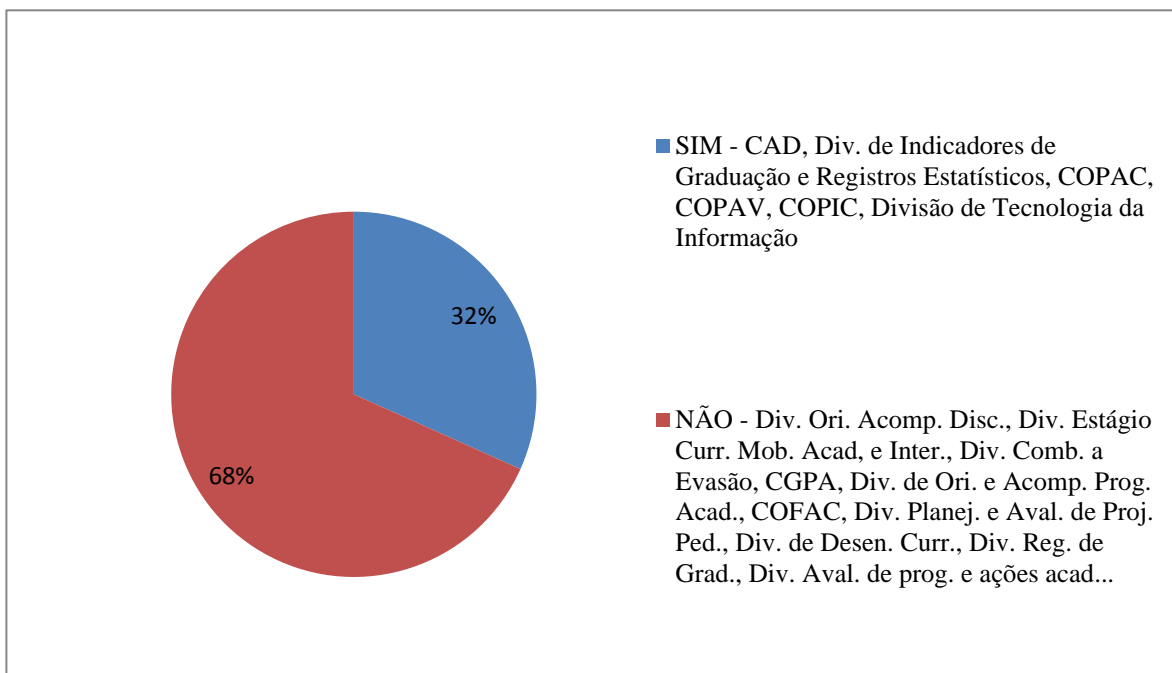
Fonte: Elaboração própria.

Quanto às coordenadorias e respectivas assessorias da PROPLAD, pode-se observar que, conforme Gráfico 4, se obteve o retorno das seguintes unidades: Assessoria Geral, Coordenadoria de Contabilidade e Finanças (CCF), Coordenadoria de Contratos e Convênios (CCONV), Coordenadoria de Planejamento e Gestão Estratégica (CGPE), Coordenadoria de Licitação (CL), Coordenadoria de Programação e Alocação Orçamentária (CPO). Sendo assim, obteve-se o retorno de 60% do total de unidades, não ocorrendo, portanto, resposta por parte da Assessoria de Legislação, Coordenadoria de Administração e Patrimônio (CAP), bem como Secretaria Administrativa e Imprensa Universitária.

Gráfico 4 - Unidades Respondentes PROPLAD.

Fonte: Elaboração própria.

A adesão das Unidades da PROGRAD ocorreu de modo tímido com a colaboração de apenas quatro coordenadorias - a Coordenadoria de Acompanhamento Discente (CAD), a Coordenadoria de Projetos e Acompanhamento Curricular (COPAC), a Coordenadoria de Planejamento e Avaliação de Programas Acadêmicos (COPAV), a Coordenadoria de Planejamento, Informação e Comunicação (COPIC); e de duas divisões: Divisão de Indicadores de Graduação e Registros Estatísticos, de Tecnologia da Informação. Levando-se em consideração o total de 19 unidades desta Pro-Reitoria, obteve-se um percentual de apenas 31,58% de respostas conforme pode ser visualizado no Gráfico 5.

Gráfico 5 - Unidades Respondentes PROGRAD.

Fonte: Elaboração própria.

Outro aspecto negativo se deu por conta do pouco número de divisões internas às coordenadorias que se dispuseram a responder. No entanto, ao se realizar as entrevistas com os pro-reitores, e após esclarecimentos obtidos junto aos coordenadores dessas unidades, percebeu-se que não era hábito dessas unidades menores participarem do processo de resposta da demandas de Informação via E-sic ficando a incumbência de resposta desses pedidos a cargo dos coordenadores. Assim, geralmente, o próprio coordenador responde às solicitações, o que não impede que venha a solicitar auxílio de aspectos e informações pontuais para a confecção das respostas, gerando assim uma participação indireta das divisões menores, o que permite inferir uma participação irregular delas. A não resposta dessas unidades não deverá comprometer o estudo, devendo os resultados que se esperavam delas ser obtidos com suporte nas respostas dos questionários dos coordenadores e, sobretudo, das entrevistas concedidas pelos respectivos pró-reitores.

Apesar da quase ausência de respostas oriundas das divisões, na participação indireta dessas divisões, observou-se que determinadas unidades detiveram maiores concessões de suas coordenadorias e chegavam a receber solicitações de suas chefias ou até mesmo diretamente da Ouvidoria. É o caso, por exemplo, da Divisão de Movimentação de Pessoal (DIMOV) da PROGEP que chegou inclusive a ter sua chefia entrevistada por conta do seu protagonismo.

5.2 Diagnóstico dos antecedentes da implementação da LAI

O início da execução da LAI na Universidade Federal do Ceará, de modo semelhante aos demais órgãos do Poder Executivo Federal, foi perpassado por diversos obstáculos e dificuldades. Conforme o 1º relatório sobre Implementação da LAI, nesse cenário de preparação para a nova realidade advinda com a LAI, foi realizada a pesquisa "Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso a informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro" coordenada pelo pesquisador Prof. Dr. Roberto da Mata.

A execução da pesquisa ocorreu em duas etapas: a primeira, de caráter qualitativo, aplicada a servidores ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior, enquanto a segunda, de teor quantitativo, aplicada a um grupo de servidores públicos, de variados escalões hierárquicos e de vários órgãos federais.

A intencionada pesquisa é de primordial importância, pois possibilitou identificar e discutir fatores culturais capazes de favorecer a transição para uma cultura de livre acesso à informação em contraposição aos que favorecessem a permanência de uma cultura de segredo. Permitiu a análise de condições de natureza organizacional, operacional e tecnológica dos processos de tratamento da informação que facilitassem ou dificultassem a mudança de cultura de abertura a ser implementada.

Iniciar a discussão da implementação da Lei de Acesso à Informação Brasileira requer que entendamos o modo de funcionamento informacional da Instituição em estudo. Procura-se, então, perceber como os componentes do regime de informação estão dispostos de maneira a entender o fluxo informativo necessário à produção e disponibilização de informações aos cidadãos. Para que se possa compreender isto, faz-se necessário perceber o plano de ação adotado pelo Governo Federal para que se possa compreender a realidade objetiva da Universidade Federal do Ceará.

Inicialmente, o Poder Executivo Federal elaborou um plano de ação único a ser adotado por seus diversos órgãos e entidades de modo a garantir que todos tivessem condições de atender às disposições da LAI. Com efeito, conforme se observa no 1º Relatório sobre Implementação da LAI, a Casa Civil da Presidência da República assumiu o papel de coordenação das atividades relativas à implementação da LAI em parceria com a Controladoria Geral da União que ficou responsável pelo monitoramento e apoio direto aos órgãos e entidades.

O processo se iniciou com reuniões a que os secretários executivos de todos os Ministérios compareceram e onde se buscava sensibilizá-los sobre a importância da LAI, seus

principais dispositivos bem como sobre os prazos e esforços necessários para sua implantação. Foi solicitado também que cada Secretário Executivo indicasse um interlocutor para participar ativamente desse processo de implementação da LAI.

Direcionaram-se, então, esforços na elaboração de um cronograma de providências imediatas fundamentadas nesse Plano de Ação do Governo Federal cuja estruturação ocorreu em quatro grupos de providências: Transparência Ativa, Transparência Passiva, Monitoramento e Gestão da Informação. Busca-se, pois, vislumbrar como esses eixos estão dispostos na Implementação da LAI pela Universidade Federal do Ceará.

Como é uma Lei de recente promulgação, interessante é constatar como as unidades entendem a LAI de modo a tentar compreender inicialmente como estão ocorrendo as percepções das coordenações e divisões das unidades em estudo. Buscou-se realizar quadros com a disposição das opiniões contidas nos questionários.

Quadro 6 - Opiniões das unidades da PROGEP sobre a LAI.

COORDENADORIAS
A (CODEC) "Trata-se de um dispositivo legal criado em 2012, com o objetivo de criar mecanismos que possibilitem a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas de órgãos e entidades"
B (CAPES) "Lei que intenta dar maior transparência com relação aos atos realizados junto aos órgãos públicos".
C (Central de Relacionamento) "A LAI tenta fazer valer o princípio constitucional da publicidade dos atos públicos".
DIVISÕES
A (DIBEN) "A LAI serve como instrumento de controle social na medida em que o cidadão exerce e controla. além de fiscalizar a administração Pública, já que é para ele e por ele que a Administração pública funciona."
B (DESMT) "Nunca lí a respeito, porém entendo que seja uma lei criada para dar maior transparência às ações no âmbito do setor público.
C (DIMOV) "Acho que a grande questão da LAI diz respeito a transparência, todas as informações estarem disponíveis ao cidadão, de forma geral"
D (DICON) "A LAI é uma lei que garante a acessibilidade de informações que não têm seu conteúdo restringido, especificando a forma que o usuário pode requisitar suas

informações e o prazo que a Instituição que foi requisitada deve atender o ato".
E (DICAD)
"Acredito que a LAI é a maneira legal em que os cidadãos podem solicitar informações relativas a cadastros, processos e documentos oficiais administrados pelo Estado"
F (DIFOP)
"É uma lei que veio para regulamentar o que já constava na Constituição Federal de 88 sobre o direito ao acesso por parte do cidadão de informações do serviço público"
G (DIPAT)
"Entendo que a LAI disponibiliza informações públicas que não tenham seu conteúdo restringido devido a circunstâncias de classificação por sigilo de informação"
H (DIPAG)
" A LAI é importante, pois assegura ao cidadão o acesso a informações de interesse sobre a Administração".
I (DIPAP)
" Conheço a Lei de Acesso à Informação como diploma que regula dispositivo constitucional garantidor do direito a receber de órgãos públicos informações particulares ou de interesse geral".

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 7 - Opiniões das unidades da PROPLAD sobre a LAI.

COORDENADORIAS
A (Assessoria Geral)
"A LAI é um instrumento de transparência e de prestação de contas à sociedade quanto aos atos praticados pelos agentes públicos ou por aqueles que sejam responsáveis pela prática de atos que envolvam dispêndios de recursos públicos."
B (Coordenadoria PG)
"A Lei é bem nova e mostra-se relevante na medida em que instrumentaliza e viabiliza um direito dos cidadãos".
C (CCONV)
"A LAI traz orientações quanto a forma de se acessar as informações públicas ".
D (Coordenadoria de Contabilidade e Finanças)
"A LAI regulamentou o direito constitucional do cidadão de obter informações públicas mostrando-se relevante pois permite a qualquer pessoa, independente de apresentar motivo, receber informações dos órgãos públicos."
E (LICITAÇÃO)
"A LAI é de uma enorme relevância já que diz respeito a uma mudança de paradigma quanto a forma como passou a ser discutida a transparência pública, visto que busca proteger qualquer pessoa física ou jurídica ao solicitarem e buscarem informações públicas".
F (CGPE)
"Entendo que a LAI está diretamente relacionada com um governo democrático, onde o direito de acesso a informação deve ser reconhecido e aplicado de maneira íntegra."

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 8 - Opiniões das unidades da PROGRAD sobre a LAI.

COORDENADORIAS
A (CAD) "A LAI apresenta medida que facilitam o cidadão acessar a informação no âmbito da UFC"
B (COPAC) "A LAI permite a obtenção de dados junto às instituições públicas, permitindo que o interessado saiba integralmente quais são os seus registros dentro dos órgãos públicos".
C (COPAV) "Percebo que a LAI tem a possibilidade de permitir, de modo inclusivo, às pessoas interessadas, as informações necessárias à transparência, por meio da publicização daquilo que realmente deve e pode ser socializado"
D (COPIC) "Essa Lei vem forçar os entes públicos a aderirem a práticas de transparência, ou seja, é necessária que a instituição adote práticas baseadas no Princípio da Transparência administrativa"
DIVISÕES
A (Div. Ind Graduação) "Vejo a LAI com relevância pois diz respeito ao direito dos cidadãos ao acesso a informação já que os mesmo são os maiores interessados no andamento dos processos do serviço público e também seu financiador através dos diversos impostos pagos aos cofres públicos."
B (DIV. Memória e Documentação) "A busca de informações permite que se possa resgatar dados e informações para o que quer que seja. Daí a importância da LAI, pois permite as pessoas saberem de informações para as suas mais diversas finalidades e nem por isso, podem ou devem ter seus pedidos barrados".

Fonte: Elaboração própria.

Pela exposição das opiniões, percebeu-se que aspectos e conceitos basilares para execução da LAI são pontuados pelos coordenadores. O fato de que a LAI tem o potencial de permitir aos cidadãos o acesso às informações públicas é bem ressaltado, bem como seu caráter de inovação e o ineditismo de seu propósito são bastante peculiares.

O fato de o acesso se constituir um direito é salientado, muito embora tenha que ser analisado para que sua persecução esteja de fato ocorrendo; direito, aliás, que é lembrado como princípio constitucional, ou seja, já estava adormecido na Carta Magna e somente no século XXI veio ter a sua viabilidade possível com a promulgação da Lei 12.527/11. Percebe-se que existe a noção de que os gestores pressupõem que a disponibilização de informações passa a ser necessária. O que será percebido, no entanto, é se a instituição procura aprimorar suas práticas e atos de gestão de modo a atender aspectos basilares da disponibilidade da informação.

Pode-se notar, pois, que o servidor possui a noção de que o cidadão deve ser bem informado de maneira que as informações sob as quais trabalha devem ser, via de regra, dispostas a plena visualização deles. Perceber que a LAI traz normatização básica de como esse direito de acesso deverá ocorrer pode até ser de alcance pelo gestor, entretanto, o simples conhecimento da lei deve estar atrelado ao desenrolar de um gerenciamento voltado ao reconhecimento do enorme paradigma que é remetido pela fala do coordenador E da PROPLAD conforme Quadro 7.

Portanto, o paradigma reside no fato de que, com a chegada desta lei, o acesso à informação pública torna-se regra, ao passo que o sigilo se faz exceção. Daí se possa ver a importância de agora vigorar um regime de informações que se caracterize como um regime de acesso às informações públicas. É nesse sentido que se pode notar a constante e necessária ocorrência do vocábulo "transparência" nos textos.

Aliás, transparência que não remonta assunto de maior novidade no País, já que distintas leis e políticas já contemplaram, sob variadas maneiras, este ponto. Podem ser mencionadas, no âmbito dessa temática, as Leis de Responsabilidade Fiscal, a Lei do Processo Administrativo, a Lei do Habeas Data e a Lei dos Arquivos.

Cada uma das citadas tinha propósitos específicos e bem delineados. Não que a LAI não os tenha, mas sim os dispõe de maneira generalista (plural) e abrangente capitaneado pelo inciso XXXIII da CF: "[...] todos tem direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão apresentadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível a segurança da sociedade e do Estado".

Nota-se que os gestores enaltecem a transparência que a LAI poderá proporcionar, o que permite verificar uma discussão acerca da maneira como esses gestores e, de modo geral, a UFC se mostra disposta a implementar um regime de acesso à informação.

Essa constatação nas respostas pode ser um indício preliminar de que a instituição e seus gestores possuem predisposição a vencer a cultura de segredo que prevalece no ambiente das organizações públicas. É preciso verificar, com detalhes, como está ocorrendo a disponibilização de informações institucionais como estabelecimento de um regime de acesso a informações.

Então, se pode ter precisão quanto ao fato de a instituição e seus agentes públicos terem consciência de que a informação pública pertence ao cidadão, cabendo a esta instituição educacional provê-la de modo tempestivo e compreensível.

Pode-se perceber também a noção, ainda que tímida, de que os servidores possuem de controle social a ser proporcionado pela LAI, permitindo o fortalecimento das relações sociais democráticas. Pode-se atentar para a relação do "papel da informação" na consolidação de processos interativos democráticos que permitem a *accountability* nesses processos.

A análise das respostas permite inferir que o acesso a informações em poder do Estado, aqui configurado na UFC, não pode ser encarado como boa prática administrativa ou ação progressiva de determinada equipe ou gestão administrativa; muito pelo contrário, já que deve ser visto pelas mais diversas equipes dos gestores que perpassem pela instituição como um direito fundamental do cidadão. Sendo assim, a LAI deve ser encarada dentro de uma visão em que ela sirva como pilar de uma política pública de informação, ou seja, deve servir como eixo estruturante desta.

A seguir, é exposta interessante citação de Alexis de Tocqueville, que permite boa reflexão acerca do contexto em discussão: "[...] um governo popular, sem informação pública, ou sem meios para obtê-la, é o prólogo de uma farsa ou de uma tragédia; ou talvez de ambas". O conhecimento sempre governará a ignorância; e o povo que pretende governar a si próprio necessita armar-se com o poder que o conhecimento confere".

5.3 Aspectos de transparência ativa

Conforme se consta nos capítulos II e III da LAI, pode-se afirmar que duas são as categorias sob as quais podem ser disponibilizadas as informações públicas geradas e de posse da UFC: transparência ativa e passiva.

Conforme art. 7º do Decreto regulamentador 7.724, entende-se a transparência ativa como sendo o "[...] dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios de internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas".

Em se tratando de transparência, como os gestores observam esses aspectos na UFC? Passa-se então a verificar as percepções dos questionários e gestores entrevistados ao serem abordados quanto ao entendimento da LAI de uma maneira sistemática.

Nota-se a importância dada pelos gestores quanto à implementação de uma lei de acesso à informação para a sociedade. O Gestor A afirma que a *"LAI veio para implementar o princípio da transparência no serviço público, ou seja, fazer com que esse princípio seja de fato colocado em prática no interior do serviço público"*. Com relação ao Gestor B, pode-se vislumbrar que,

Para nós, a LAI é bastante importante, tendo uma relação muito próxima com o Portal da Transparência, onde boa parte das informações do Governo Federal são disponibilizadas. Informações sobre salários, cargos etc. Então quando as pessoas perguntavam algo nesse sentido, a gente já pedia para que se dirigissem ao Portal, pois nele já se encontravam disponibilizadas as informações.

Interessante observar as palavras do Gestor B, pois se pode notar a aproximação da LAI ao Portal da Transparência feita por este gestor. De fato, o Portal serve de consolidador de dados por parte do Governo Federal, sendo possível a UFC utilizá-lo como elemento primordial de transparência ativa, podendo o mesmo ser citado e referenciado nos diversos pedidos dos cidadãos.

De maneira geral, as unidades consultadas procuram deixar publicados em seus respectivos sítios específicos o máximo de informações acessíveis ao público externo e interno, sendo as informações periodicamente atualizadas, muito embora, por escassez de mão de obra técnica, possam ocorrer atrasos na atualização das páginas o que sempre se busca avisar à comunidade.

O entendimento da Disponibilização Ativa de Informações é percebido pelas palavras do Gestor D:

Temos a ideia de independência dos sites de cada Pro-reitoria e também temos o site institucional, geral, o que pode soar como um complicador muitos sites específicos mas, o entendimento é que no nosso site Geral, disponibilizamos informações de caráter amplo da Instituição, independente de que Unidade pertençam as informações, muitas vezes relacionadas a eventos ou acontecimentos e procedimentos mesmo que fica sob a responsabilidade da Coordenadoria de Comunicação. Os sites das Pro-reitorias permitem que elas disponham as informações que elas julguem pertinentes internamente.

De maneira genérica, pode-se perceber que a UFC dispõe de grande quantidade de informações em seu *site* jornalístico. Mesmo com informações em boa quantidade, pode-se verificar deficiências conforme exprime o Gestor E:

O nosso portal, as vezes, fica meio parado, muito bom mas no geral não tinha muito espaço pras notícias e os banners que tinham costumam ser muito parados, passavam mais de meses inclusive. Foram realizadas diversas avaliações críticas em reuniões internas e detectou-se que se poderia melhorar mais(...). Poderia ser melhorado a periodicidade, onde-se passou a buscar a presença de vários banners por semana. Por exemplo, vai ocorrer a Avaliação Institucional, então se prepara uma campanha com Banner, vai pras redes sociais, claro que convergindo esse esforço de articulação com a Ouvidoria, com a Comissão de Ética e em algumas situações com diversos outros setores

Pode-se perceber certa defasagem nas informações que vinham sendo dispostas no *site* oficial da Instituição, aqui denominado como *site* jornalístico. Atenta-se para o fato da

interação das unidades para aprimoramento da disposição de informações, uma das quais é a Ouvidoria, cujo papel-chave da execução da LAI é discutido.

No intuito de atender as disposições dos § 1º, 2º e 3º do art. 7º do Decreto 7.724/12, a Instituição buscou criar, em seu *site* institucional, uma seção específica denominada "Acesso à Informação" de modo a divulgar informações de interesse geral de obrigatória publicação bem como barra específica de identidade do Governo Federal, conforme padrão estabelecido pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, devidamente apontadas na figura 13.

Pode-se perceber que a criação dessa seção nos sítios eletrônicos das entidades e órgãos federais se deu mediante instruções de um guia distribuído às organizações públicas pela Controladoria Geral da União como órgão promotor da implementação da LAI, permitindo que esses órgãos instituíssem em seus sítios um espaço com um rol de conteúdos necessários para a garantia da transparência ativa exigida pela LAI.

Figura 13 - Visão do *site* institucional.

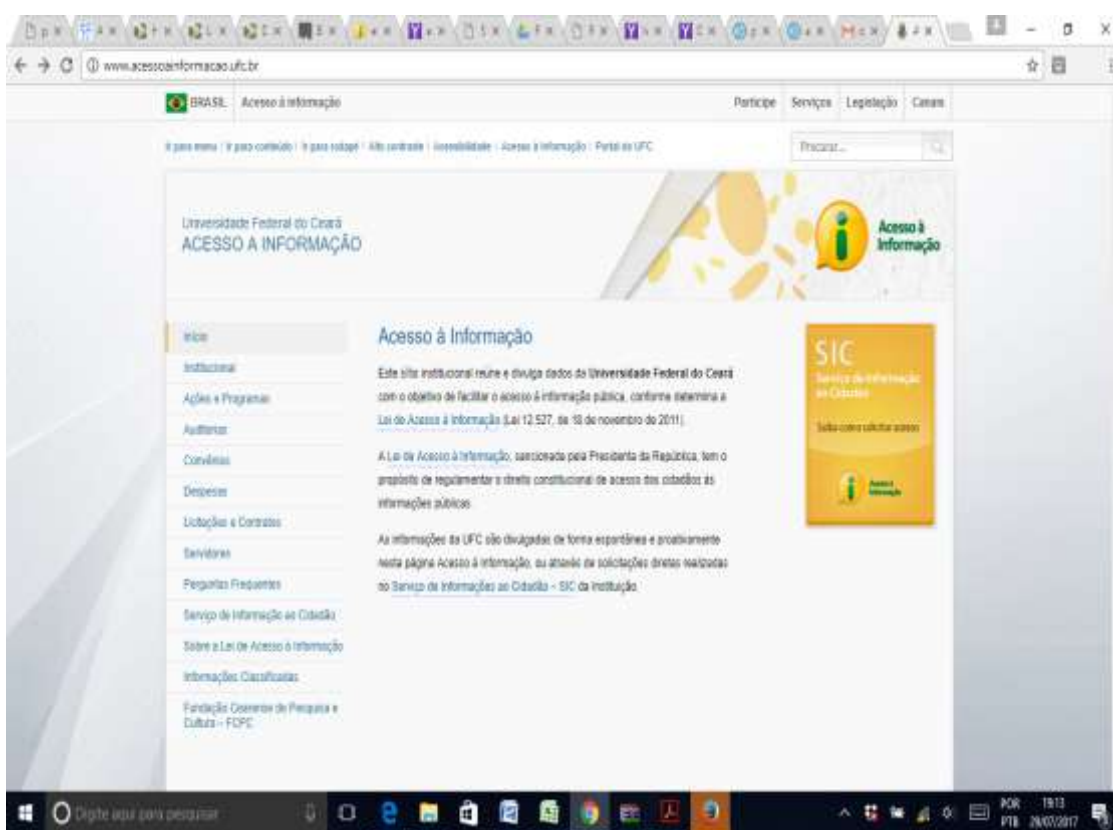


Fonte: Sítio da UFC (2017).


A seção "Acesso à Informação", localizada na ferramenta de pesquisa do site,

permite vislumbrar o disposto no §3º do art. 7º do decreto regulamentador da LAI. Ao clicá-la, visualiza-se a tela disposta conforme Figura 14. Percebe-se um pequeno texto central que permite o cidadão entrar em contato com o objetivo central da disponibilização de informações públicas proposto pela LAI e, ao lado esquerdo, dispõem-se informações categorizadas e elencadas de modo a atender o retrocitado inciso.

Figura 14 - Seção acesso à informação.



Fonte: Sítio da UFC (2017).

Com relação à barra horizontal padrão, com logotipo específico -  - observa-se que, ao acessá-la, o cidadão depara-se com o sítio www.acessoainformacao.gov.br, no qual diversas orientações acerca do direito de buscar informações institucionais podem ser visualizadas. De maneira geral, neste *link* o cidadão poderá entender como a LAI funciona em linhas gerais focando no aspecto Passivo da Lei. Assim, a UFC busca trazer guia com apoio e orientações aos cidadãos no processo de

construção de um pedido de informação de modo que tenham conhecimento de como exercer com eficácia e objetividade a busca do direito ao acesso às informações.

Pode-se perceber que todas as pró-reitorias estudadas buscam espelhar em seus *sites* as estruturas de informações à semelhança da página institucional oficial da UFC, de maneira que se possa visualizar o *link* de "Acesso à Informação" percebido na figura 13 -



nas páginas de cada uma delas com a mesma disposição da figura 14.

Pode-se notar que a UFC, na busca atender as disposições de transparência ativa, dispõe de documentos que podem (devem) ser considerados como artefatos de informação. A seção "INSTITUCIONAL", ilustrada na figura 14, expõe informações institucionais e organizacionais da Universidade Federal do Ceará, compreendendo suas funções, competências, estrutura organizacional, relação de autoridades, agenda de autoridades, horários de atendimento e legislação, deixando explícito o fato de que sua base jurídica está disposta em seu Estatuto, Regimento Geral e Regimento da Reitoria, de modo que podem estes documentos ser dispositivos que tratam de normas institucionais e de toda estrutura jurídica.

Podem ser identificados o Anuário Estatístico e o Plano de Desenvolvimento Institucional como documentos que se enquadram como dispositivos de informação. Pode-se ratificar o uso desses instrumentos conforme coordenador A da PROPLAD:

[...]nossa unidade procura disponibilizar, dentro de prazos previstos em legislação, as informações de nossa responsabilidade que são interesse da sociedade, por exemplo: Relatório de Gestão, Plano de Desenvolvimento Institucional, Anuário da UFC, dentre outros. Nesses instrumentos, pode ser encontrado uma grande quantidade de informações sendo praticamente a síntese histórica da instituição.

Em observância aos questionários da PROPLAD, unidade responsável pela consolidação e compilação das informações dispostas nestes documentos, percebe-se que devem ser estes documentos formados por informações que permeiam todo o caráter estratégico da UFC. Corroborando tal afirmação, ressalta o gestor C: "Como documento de organização interna, o PDI retrata o perfil da instituição de onde poderemos perceber como a instituição planeja encontrar-se no futuro, como ela pretende se organizar para atingir as metas do Plano Nacional de Educação do Governo Federal(...)". Nesse ensejo, o próprio PDI referente aos anos de 2013-2017 permite se entender a relevância desse documento:

Instrumento de planejamento e gestão, o PDI sublinha o perfil institucional de nossa Universidade, após apresentar um breve histórico. O processo de expansão está aqui bem retratado, assim como a atuação estratégica da UFC, hoje presente em todos os

rincões cearenses. As atividades-fins são repertoriadas, assim como a gestão institucional, a organização acadêmica e a infraestrutura.

Seguem palavras do Gestor C: *"A UFC tem o PDI que tem todas as normas e diretrizes que guia a instituição. Na área de TI, o governo federal criou também vinculado ao PDI, o PDTI (Plano diretor de TI) que se vincula ao PDI pra viabilizar essas coisas, pra ver que informações vc pode dar etc."*

Percebeu-se que o PDI 2013-2017, como dispositivo de informação, busca disponibilizar informações relativas às metas e objetivos norteadores da Instituição para o período supracitado, sendo dotado de informações primordiais para que os cidadãos possam conhecer os eixos do ensino, pesquisa, extensão e gestão.

Com relação a estes documentos, observou-se que cada Pro-Reitoria e unidade da UFC é responsável por suas informações específicas e por elas criadas. De modo geral, cada unidade interna, devidamente formalizada em sua estrutura jurídica, fornece as informações necessárias para devida consolidação e preparação desses documentos pela PROPLAD.

Pode-se, observar, pois, um compromisso institucional para com os contemporâneos desafios de prover acessibilidade informacional e implantar medidas de sustentabilidade social. É notório o fato de que gestores de maior escalão têm se empenhado em fornecer subsídios para isso, como, por exemplo, pode ser verificado na afirmação do coordenador C da PROPLAD: "Vejo que a instituição tem uma preocupação crescente em melhor atender a sociedade e que a alta gestão têm se empenhado em fornecer subsídios para isso, como por, exemplo, na implantação de uma secretaria e de um Comitê de Governança".

Tratando-se de execução orçamentária e financeira, pode-se verificar que a UFC busca transparência em seus atos desde a disponibilização das abas Auditorias, Convênios, Despesas, Licitações e Contratos, conforme Figura 14. Os relatórios de Gestão e de Auditoria tratam de processos de checagem de atos e fatos administrativos praticados por dirigentes e gestores da Instituição, sobretudo relativos à execução orçamentária e financeira. Percebe-se que estes relatórios cuidam de dispositivos fundamentais para verificar a situação como a Universidade vem sendo gerenciada, sendo possível utilizá-los para os mais diversos confrontos de dados para possíveis inferências acerca da Instituição.

Ao adentrar as informações relacionadas a Despesas, sejam de caráter geral, sejam relacionadas a Licitações e Contratos e Convênios, percebe-se que a UFC remete essas informações para consulta junto ao Portal da Transparência do Governo Federal e ao Portal da Transparência Pública da UFC, sendo aqui detectados Artefatos de Informação. O primeiro

artefato é um poderoso aliado da Instituição já que o grau de consolidação deste portal governamental torna as informações geradas pela Instituição nos mais diversos Sistemas de Governo, como SIAFI, SIASG, SICONV, possíveis de serem acessadas pelo cidadão até o dia anterior a sua elaboração.

No âmbito da PROPLAD, todas as coordenadorias afirmaram fazer uso do SIAFI e do SIASG no cotidiano diário. Quando se verifica, na PROGEP, quatro de suas unidades internas responderam fazer uso do SIAFI, enquanto o SIASG não é utilizado em três delas. O SICONV é usado apenas na CCONV por ser esta unidade que trabalha com o processo de concessão e liberação de convênios assinados pela instituição.

De modo geral, pode-se verificar que os procedimentos para consulta cidadã aos gastos diretos e despesas diárias da UFC, bem como a Execução Orçamentária por Programa de Governo, são geralmente remetidos ao Portal da Transparência. Esses tipos de dados podem, conforme já citado, ser visualizados mediante a consulta à Seção "Despesas" no *site* "acessoinformação.ufc.br" cujo *link* de acesso está no sítio das pro-reitorias estudadas e no *site* institucional conforme constatação já realçada. A Instituição disponibiliza o passo a passo acerca dos procedimentos necessários ao acesso aos *links* nos quais é possível a visualização.

Acerca das Licitações e Contratos, percebeu-se atitude semelhante da Instituição, entretanto, em vez de remeter a consulta apenas ao Portal da Transparência, o faz também em suas páginas de Transparência Pública, que se configuram também como Artefato de Informação importante e fundamental na Política de Abertura de Dados do Governo Federal.

Com relação à publicidade necessária dos Editais Licitatórios de Pregões Eletrônicos e Presenciais, bem como os relativos às Concorrências Públicas, verificou-se que a UFC busca disponibilizá-los num sítio governamental chamado de Comprasnet ou Compras Governamentais, conforme se pode inferir das palavras do coordenador C da PROPLAD: "O governo Federal dispõe de um portal de compras, onde todo o processo de aquisição é desenvolvido, proporcionando a existência de transparência desde a publicação de editais até a homologação do resultado da licitação ao licitante vencedor".

O portal de Compras do Governo Federal é um poderoso Artefato de Informação onde se encontra o andamento de todos os procedimentos administrativos relativos aos certames, desde a indicação de abertura de um Pregão para livre Concorrência bem como ao término deste procedimento licitatório com as respectivas atas e termos homologatórios e de encerramento, bem como os respectivos recursos, caso ocorram. Todos esses procedimentos ocorridos na licitação, bem como seus resultados, podem ser acompanhados no Portal de

Compras que tem o SIASG como base de dados conforme corrobora o coordenador C da PROPLAD: "Em cumprimento a legislação, nossa unidade, deve dar publicidade a todos os processos de compras, através do SIASG, e por meio de publicação em jornal, quando há exigência para tal procedimento".

Em síntese, pode-se perceber a relevância dada ao Portal da Transparência, sendo um artefato remetido com frequência sempre que se remetia ao assunto de Transparência Ativa.

Observou-se que as referidas unidades procuram dispor suas informações ativamente de modo que as legislações que expõem a transparência obrigatória de determinadas informações são permanentemente atendidas. Observa-se que o *site* é a principal e preponderante maneira que as unidades e suas divisões buscam para dispor informações ao público em geral por todas as pro-reitorias. A PROGEP, por exemplo, se vê obrigada pelo Governo Federal a disponibilizar Banco de Vagas atualizada em seu *site*, de modo que a periodicidade da atualização das informações não ultrapasse o período mensal de divulgação. Tal constatação pode ser percebida pelo Gestor B:

Existe o decreto 7.232 que criou o Quadro de Referência de Servidor Técnico-administrativo e o Banco de Professor equivalente, que diz que todas as vagas tem que ser disponibilizadas na Rede Mundial de Computadores. Então, como trabalhamos com código de vagas, temos que publicá-los e então usamos o site para dispor isso.

Percebeu-se que, por intermédio dos diálogos com os respectivos pró-reitores, apesar de muitas informações já estarem sendo divulgadas, seja nos *sites* específicos de cada uma das pró-reitorias, no Portal da Transparência ou em páginas de Transparência Pública, por exemplo, a criação de uma área específica com estrutura informativa padronizada caracteriza-se como uma Ação de Informação que torna o acesso mais rápido, ágil e fácil para o cidadão.

Algumas constatações relativas à participação de unidades secundárias mostraram a importância da participação dessas unidades internas na divulgação de informações institucionais. Os relatos, sobretudo da PROGEP, revelaram relevante papel da Coordenadoria de Comunicação Social e Marketing Institucional (CCSMI) no desenvolvimento de ações de estímulo entre as unidades da UFC e a comunidade externa e interna fazendo com que fosse realizada entrevista junto ao gestor dessa coordenadoria pela importância que ela despontava assumir na disponibilização de informações.

O trabalho da Coordenadoria de Comunicação possibilita o aperfeiçoamento de determinados aspectos da divulgação de informações pela Universidade e de seu processo

comunicativo com os diversos agentes com os quais se relaciona. Conforme gestor E, pode-se perceber a trajetória dos esforços da unidade:

De 2013, pra cá, quando assumi a Coordenadoria, fizemos um planejamento estratégico que teve como finalidade principal definir com clareza o papel da unidade nesse processo de comunicação, pois ela é um espaço importante da instituição, tanto internamente, quanto externamente. No entanto, é só um dos lugares. A gente pensa a Universidade, toda ela, como algo vivo e que se comunica o tempo todo. (...) Fizemos, inicialmente uma pesquisa sobre a comunicação e seus meios na Universidade, com quase quinhentos participantes, em colaboração com a Federação Cearense de Pesquisa e Cultura.

Percebeu-se que o Jornal denominado "Conexão" possibilitou um esforço de comunicação e divulgação sistemático. Trata-se de um boletim eletrônico cuja divulgação ocorre semanalmente, às quarta-feiras, com vídeos, fotos e diversos mecanismos das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) surgido "a partir de uma interlocução com a PROGEP", segundo o gestor B. Entretanto, anteriormente a este esforço comunicativo, dificuldades ocorreram para implementar uma divulgação sistemática da Informação conforme palavras do Gestor E:

Uma outra hipótese do estudo e que se confirmou, é que a Instituição não tinha esforço de comunicação interna mais sistemático, a partir da Coordenadoria de Comunicação, portanto desse esforço de Comunicação mais especializado. E aí, lógico que a própria Administração assumiu o compromisso de dar as condições fundamentais sobretudo quanto a equipe que era pequena.

Apesar de a divulgação ocorrer internamente por intermédio do encaminhamento aos e-mails dos servidores técnico-administrativos e docentes, o referido documento eletrônico também é possível de se visualizar no site institucional da UFC sempre que ocorrem suas publicações semanais. É perceptível, com efeito, a intenção da UFC, por intermédio da CCSMI, de estabelecimento de uma política de comunicação mais agressiva "[...] no sentido de ir buscar a informação e também de pensar a UFC como algo vivo e que se comunica o tempo todo" conforme gestor E. Ainda Segundo o gestor E, a proposta dessa ação fez com que se alterasse a cultura de fornecer informações por parte da equipe da coordenadoria e estimulasse inclusive outros servidores a divulgar informações:

A equipe estava muito de receber a informação na Coordenadoria. Aí, nós propomos discutir de que modo nós podemos nos lançar para ir buscar a informação. Aí fizemos um Plano em que o repórter vai periodicamente às Pro-reitorias, inicialmente, para ver o que tem novo. Aí de repente, uma informação que um Pro-reitor, um funcionário de setor, um coordenador de um projeto nem imaginavam que pudesse ser notícia, pode virar uma grande notícia. Estamos indo na Graduação, na pesquisa, na Pós-graduação, etc

Nesse sentido, verificou-se que a UFC tinha um projeto de formação de agentes internos discutido pela Coordenadoria de Comunicação, cuja ideia é de fazer com que as pessoas contribuam e colaborem com a comunicação institucional. A ideia é, por exemplo, tentar verificar como, nas palavras do gestor E, "um contador lotado na PROPLAD, ou um assistente Social junto a Progep ou até mesmo um dentista na Faculdade de Farmácia, Odontologia e Enfermagem (FFOE) pudessem pensar, a partir de seus respectivos setores, a ajudar a UFC a se comunicar melhor".

Percebeu-se, como parte das atitudes da UFC para dispor informações, que as pro-reitorias e suas unidades recebiam constantes visitas dos comunicadores da CCSMI ainda como parte das atitudes mais agressivas já citadas. As pro-reitorias relatam que as visitas ficaram mais constantes, principalmente, a partir de 2013, mas que até já existiam anteriormente mas sem maior periodicidade como recentemente vem ocorrendo. Dessa forma, verifica-se que, de repente, as informações internas de cada Pro-reitoria passaram a não serem simplesmente cedidas por elas, mas observou-se uma atitude de maior integração por parte dos funcionários de CCSMI às demais unidades, fazendo com que os coordenadores, diretores, pro-reitores e demais funcionários se sentissem estimulados pela constante interação da CCSMI.

A ideia então será internalizar nos servidores a cultura para disponibilizar atos de suas atividades rotineiras de maneira a aprofundar, aumentar, intensificar este comportamento de modo que, conforme gestor E:

[...] as pessoas estarão tão habituadas a dispor informações que eles funcionarão, dentro do Projeto de formação de agentes da CCSMI, como principais comunicadores da instituição e fortalecendo a concepção de que a UFC deva ser a mais transparente possível na medida em que disponibiliza o máximo de informações possível, tanto internamente quanto externamente.

Relativamente à divulgação de informações aos agentes externos, observou-se que a UFC tem como meta não apenas manter, mas também aprimorar a interlocução com os meios de comunicação. De maneira um tanto tímida, mas com ações de constante aprimoramento, é notório um trabalho de investimento em mídias sociais de modo que a comunicação externa é intensificada conforme pode ser visualizado na Figura 13 - ícones de contatos institucionais



via Facebook, Twitter, Instagram, Flickr -

Esses são canais pelas quais a Instituição busca aprimorar as modalidades de comunicação e divulgação das atividades realizadas. Percebe-se que não apenas as pro-

reitorias e unidades focadas no estudo podem ter informações dispostas por intermédio destes canais mas qualquer unidade que disponha informações que possam a vir ser trabalhadas e divulgadas sob os formatos de cada canal.

De quem será a responsabilidade por garantir as condições necessárias para que as informações de cada unidade possam ser dispostas nesses canais ressaltados e em suas respectivas páginas institucionais? A resposta faz emergir uma segunda unidade secundária tão estratégica quanto a CCSMI: Secretaria de Tecnologia da Informação - STI.

A importância da STI se faz sentir pela maneira sob a qual a informação está disposta nos *sites* institucionais das pro-reitorias. Percebeu-se que a maneira de dispor a informação é fruto de um trabalho técnico de programadores da STI. No entanto, a "receita" para o conteúdo informativo presente nos sítios das pro-reitorias e da página jornalística da UFC é fornecida pela direção máxima de cada uma dessas unidades. Por exemplo, a disposição do que deva estar disponível na página da PROGEP, PROPLAD, são frutos da interação de equipes multitarefas dessas pro-reitorias e técnicos da STI. Funciona como se a STI percebesse cada pro-reitoria e diretoria sistêmica como um "cliente" que determine a maneira como deva expor suas informações por elas criadas. A síntese do Relacionamento STI e Pro-reitorias pode ser percebida pelo Gestor B:

Cada pró-reitoria é responsável por suas informações e o diretor da STI apenas presta serviços para as Pro-reitorias, ou seja, ele não recebe direto do demandador. A STI é operacional nesse ponto pois somente libera informação que é analisada por uma Pro-reitoria ou unidade acadêmica. Por exemplo: a gente manda um *layout*, por ofício, de como queremos a informação pra STI, aí ela manda a informação e a gente publica. O analista da informação não tem ideia de nada. A gente tem que informá-los de como a informação deve ser formatada tipo essa informação é resultado da multiplicação do campo tal dividida por tal campos. A unidade é que tem que dizer como quer por que ela é que entende do negócio.

Assim, as pro-reitorias, via de regra, não têm necessariamente um profissional de TI, mas equipes, grupos que elaboram e gerenciam suas informações internas, dialogam com a equipe da STI, que, por sua vez, tratam de buscar uma modelagem para dispor *layouts* sob as regras de formatação dispostas pelos "clientes" pró-reitorias.

Sendo assim, a STI deve ser percebida como atividade-meio e não uma atividade-fim, de forma que não deve ser vista como a detentora dos dados mas sim como a guardiã dos dados cuja responsabilidade da existência diz respeito a unidade criadora. Com efeito, o conteúdo das páginas de cada pro-reitoria é de sua inteira responsabilidade pois são elas que traçam o indicativo a STI do que e de que maneira, ou seja, como devem ser dispostas as informações que geram por ocasião das atividades cotidianas.

Percebem-se, então, ações de comunicação da Instituição que contribuem para o fortalecimento da Imagem e do compromisso com a divulgação proativa de informações sob diversos meios, conforme conclui o gestor E: "[...] Então a ideia é essa: fortalecer as atitudes e os esforços de equipe na instituição para termos uma Universidade com uma interlocução interna forte e para que se possa sair pra sociedade também de forma mais permanente, mais forte, mais dialogal mesmo".

Observou-se que esses gestores tinham um bom conhecimento acerca do que estava disposto no Portal, muito embora não tivessem conhecimento técnico mais apurado para vislumbrar a veracidade e consistência dos dados ali dispostos. Viu-se, também, que praticamente a ampla maioria dos servidores entrevistados tinha conhecimento do Portal, muito embora apenas pouco mais da metade dos servidores o utilizasse para realizar consultas gerais. Informações referentes a Dados Orçamentários e Remuneração de Servidores estão como os assuntos mais consultados sendo outros assuntos como Publicações Administrativas Oficiais também bastante demandados sobretudo na PROGEP.

Foram discutidos os aspectos de transparência ativa da UFC, devendo-se ainda adentrar os meandros da transparência passiva. Para isso, busca-se estabelecer como ocorre o atendimento dos pedidos de informação já relatados.

5.4 A transparência passiva e o desenvolvimento do sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão

Quanto à Transparência Passiva, de maneira geral, constatou-se a Ouvidora como principal ator social responsável pelo recebimento das demandas e posterior encaminhamento às mais diversas unidades internas da PROGEP, PROPLAD E PROGRAD. Inclusive a origem da escolha das Ouvidorias como órgãos responsáveis pela canalização dessas informações ocorreu pelo fato de a CGU ter constatado que as atribuições inerentes à rotina de atendimento de denúncias, reclamações etc estava mais próxima às demandas a serem desempenhadas no atendimento dos pedidos de informação.

A saída desenvolvida pelo Governo Federal via Controladoria Geral da União foi permitir que solicitações de informação possam ser realizadas por qualquer indivíduo com suporte no desenvolvimento de um sistema único, disponível na Web e de fácil acesso ao cidadão.

Nesse sentido, foi desenvolvido pela CGU o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)²⁶ com a finalidade de agrupar os pedidos de informação no âmbito do Poder Executivo Federal. Conforme observado anteriormente, coube as ouvidorias a execução das tarefas relacionadas ao gerenciamento e elaboração das respostas encaminhadas, tornando-se o gestor principal no contato do cidadão com a instituição. Constatou-se que, embora não exista previsão legal determinando que as Ouvidorias assumam esse papel, o que se pode perceber é que a Ouvidoria da UFC assumiu essas atividades por ocasião da experiência acumulada no relacionamento direto com as demandas da sociedade. Ratifica-se tal fato conforme os relatórios de Implementação da LAI, ao retratarem que "[...] toda a expertise pôde ser aplicada por essas unidades de forma exitosa em relação a Lei de Acesso à Informação".

Em conversa com a Ouvidoria da UFC, entendeu-se que diversas questões seriam percebidas na execução inicial dessas atividades. Sendo assim, no primeiro momento, em face à obrigatoriedade de um ambiente adequado, com acessibilidade e dotado de infraestrutura, inclusive de pessoal, aliado a uma cultura de manutenção de informações sempre em reserva, pontua o gestor D que "[...] houve certa resistência por parte dos gestores na implementação dos Serviços de Informação ao Cidadão, e-SIC, nas mais diversas unidades da UFC".

Foram, então, notados diversos fatores que dificultaram a implementação dessa Lei em todo o Serviço Público Federal. Na UFC não foi diferente. Em seus momentos iniciais, a Administração Superior da Instituição contou com o apoio das equipes da CGU que procuraram se mostrar solícitas no auxílio às dificuldades da Instituição. Nesse aspecto, com o intuito de garantir a implementação e a futura operacionalização da LAI, foi estabelecida uma rede de responsáveis pelo acesso à informação em cada órgão e entidade. O monitoramento preventivo da LAI se dá a partir do contato da CGU com esses responsáveis que são as autoridades de monitoramento, os gestores do e-SIC, interlocutores indicados e as Ouvidorias.

Na UFC, o gestor do e-SIC é o próprio Ouvidor, enquanto a autoridade de monitoramento da LAI é exercida pela chefia da Comissão Disciplinar e de Ética. Percebeu-se que o Gestor do E-sic não possui nenhum cargo de chefia ou gratificação inerente as suas atribuições, o que pode ser visto com um desestímulo às suas atividades de tamanha relevância já que busca manter atualizados os dados do E-sic da UFC, bem como autorizar servidores da Instituição a utilizar o sistema de acordo com os diversos perfis de responsabilidade, como cadastradores ou respondentes; ou seja, é uma figura de destaque na

²⁶ Disponível em www.acessoainformacao.gov.br/sistema.

medida em que é responsável por manter em pleno funcionamento a estrutura pensada pela CGU para viabilizar o atendimento dos pedidos de acesso à informação.

A autoridade de monitoramento da LAI exerce o caráter estratégico de intermediação das práticas de implementação da LAI na UFC e a CGU. Esta figura é dotada de um cargo de direção nível CD-4 pela Administração Superior da Universidade, bem como lhe é inerente um grau de independência e autonomia, revelando a preocupação dessa Administração Superior em estimular esta autoridade a exercer com zelo e determinação suas atribuições detalhadas no art. 67 do Decreto 7.724/12:

- I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da Lei nº 12.527, de 2011;
- II - avaliar e monitorar a implementação do disposto neste Decreto e apresentar ao dirigente máximo de cada órgão ou entidade relatório anual sobre o seu cumprimento, encaminhando-o à Controladoria- Geral da União;
- III - recomendar medidas para aperfeiçoar as normas e procedimentos necessários à implementação deste Decreto;
- IV - orientar as unidades no que se refere ao cumprimento deste Decreto; e
- V - manifestar-se sobre reclamação apresentada contra omissão de autoridade competente, observado o disposto no art. 22.

Identificado aspectos iniciais relativos à implementação da transparência passiva, interessante constatar como a UFC busca, desde 2012, quando da implantação do SIC, maiores detalhes quanto à adoção de práticas de consolidação dessa modalidade.

Inicialmente, o SIC foi iniciado na Unidade "Central de Serviços ao Servidor" pelo fato de esta unidade exercer as atividades inerentes a Ouvidoria institucional. Foram, no entanto, percebidas, alterações no funcionamento e localização do *E-sic* conforme Gestor B:

"No ano inicial de 2012, percebeu-se que a unidade exerceria uma grande concentração de atividades, não sendo produtivo nela se localizar as atividades de pedidos de Informação. A administração Superior da UFC, percebendo tal dificuldade, tratou de proceder alterações nessa estruturação deixando com que a atividade de resposta de solicitações pudesse ser exercida apenas pela Ouvidoria sendo então retirado essas atividades da Central de Relacionamento ao servidor. Tal atitude permitira um melhor gerenciamento não apenas dos pedidos de solicitação, mas também contribuiria para aperfeiçoar os demais serviços por ela prestados"²⁷.

Quanto a estrutura física, a UFC procura disponibilizar o SIC em local de fácil acesso, preocupando-se inclusive com permitir a acessibilidade de portadores de deficiência. A

²⁷ Ressalta-se a existência de um sistema denominado e-OUV. Sua operacionalização ocorre sob a responsabilidade da Ouvidoria, permitindo-lhe a abertura de denúncias, reclamações, sugestões e elogios, configurando-se em mais um canal de participação social propiciado pelo Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal.

Ouvidoria está localizada no "coração" das atividades administrativas da Universidade, na Avenida da Universidade, com *banners* identificando ser a unidade a responsável pelo recebimento de demandas de informação das pessoas.

Cabe ressaltar que essas facilidades de acesso à Ouvidoria possibilitam à UFC que o recebimento das demandas possa ocorrer via "balcão" ou seja, possibilita que a Instituição possa receber pessoalmente o cidadão quando da abertura da demanda. Nos casos em que compareça presencialmente, é procedimento da instituição orientar o cidadão para que possa abrir seu processo de demanda ou ainda abrir ali mesmo na sua presença para que seja gerado número de processo de protocolização, não havendo desse modo possibilidade de que a solicitação não venha a ser aberta e esquecida pela entidade.

O quantitativo de computadores disponíveis na Ouvidoria para que o cidadão pudesse abrir seu pedido era de uma só máquina durante os anos de 2012 a 2013, sendo outras duas disponíveis não exclusivamente ao cidadão já que era de uso dos demais servidores da Ouvidoria. Com base nos relatórios de monitoramento dos anos de 2014 a 2016, observou-se o acréscimo de uma máquina, ficando dois computadores disponíveis para um possível atendimento presencial dos cidadãos. Verificou-se também, que além do *e-SIC*, a Universidade também disponibiliza ao cidadão outros canais de atendimento, como é o caso de possível solicitação ou pergunta enviada por *e-mail* ou telefone. Nesses casos, também se busca orientar o cidadão para que sempre atente para protocolizar sua demanda via *e-SIC* como garantia de busca futura.

E relativamente à sensibilização dos servidores quanto aos seus deveres de prestar informações ? Percebeu-se um cronograma desenvolvido pela CGU, no âmbito da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, relativo ao treinamento dos servidores públicos federais concentrados em duas frentes de atuação: uma voltada à capacitação presencial dos servidores incumbidos de atuar diretamente no SIC e para as autoridades de monitoramento dos órgãos, enquanto outra se voltava para a realização de um curso virtual aos demais servidores no intuito de discorrer acerca dos princípios do direito de acesso à informação.

Apesar de toda a preocupação da CGU com ações de capacitação, houve, no início, sobretudo no ano de 2012, muita resistência de ceder dados e informações por parte do corpo de servidores. A própria autoridade de monitoramento afirma ter tido que alterar a maneira de comunicação com as unidades solicitadas. Houve a necessidade de incluir parágrafo no ofício de encaminhamento da Ouvidoria às unidades demandadas relativamente à solicitação de informação. Justamente pela dificuldade de retorno dessas respostas, o Gestor D, em tom de

certa forma intimidador, relatou que, em caso de não fornecimento das informações demandadas, poderia vir a ser aberto um procedimento administrativo disciplinar pelo Reitor na condição de autoridade máxima da instituição:

No início, houve muita resistência. Pra se ter ideia, eu tive que mudar a comunicação, tive que colocar um parágrafo, no ofício de encaminhamento da informação, de que se aquela informação não fosse fornecida, poderia ser aberto um processo administrativo disciplinar. Então, o pessoal tinha muita resistência, achava-se o dono da informação, o tipo de pergunta feita pelas unidades é: 'por que que ele quer' ? Isso não interessa. Se o servidor justificar que é sigilosa, tudo bem, senão tem que fornecer.

Assim, um dos principais desafios enfrentados na implementação da LAI na UFC, sobretudo durante o ano inicial, tenha sido o cumprimento dos prazos de respostas por parte das unidades demandadas. Observou-se a resistência típica da cultura de segredo que costumava predominar nos órgãos e entidades públicas. Percebe-se que o servidor, não acostumado a dialogar com a sociedade, achava-se o "dono" da informação. Não é de se estranhar que, por diversas vezes, costumava o servidor questionar o motivo pelo qual o cidadão estava querendo as informações. A transposição desse obstáculo pela Instituição fez com que a UFC modificasse o seu entendimento acerca de informações que antes eram consideradas sigilosas e, a partir da LAI, passaram a ser divulgadas.

O servidor público da UFC mostrou-se resistente inicialmente, por não entender a magnitude da proposta que estava sendo colocada pela LAI. Não vislumbrava que, além de cumprir suas tarefas e atividades do dia a dia, deveria produzir informações sobre o trabalho desenvolvido, sobre sua atuação, acerca de seus resultados e avaliações de modo que estas possam ser dispostas aos cidadãos. Uma restrição cultural pode ser observada na UFC, não como característica exclusiva sua, mas como reflexo do funcionalismo público em geral que, via de regra, estava envolto em um aparelho burocrático historicamente engessado.

Nota-se, no entanto, que esta realidade de obstrução de informações vem sendo superada. Em cerca de 86% das unidades demandadas, contatou-se que os servidores da Universidade contibuem cada vez mais no levantamento de informações necessárias à confecção das respostas dos pedidos de informações. Praticamente em todas as unidades o servidor demonstra sensibilização quanto aos processos de transparência adotados pela LAI.

Determinadas unidades da PROGEP como a COQVT, não responderam o questionário pelo fato de que não vieram a receber demandas de informação na LAI. Outra constatação verificada é que, por diversas vezes, nem todas as divisões internas das coordenadorias dessa pro-reitoria participam ativamente das demandas. Aliás, algumas divisões merecem destaque

sendo mais solicitadas, tendo em vista tratarem de assuntos sobre os quais a Instituição é mais demandada.

Destacam-se as seguintes divisões e coordenadorias: no âmbito da PROGEP, observa-se grande demanda na DIMOV, por ser esta unidade que trata especificamente de processos de solicitação de movimentação de pessoal, enquanto na PROPLAD se observa que a Coordenadoria de Contabilidade e Finanças e o Departamento de Administração e Finanças são bem requisitados por cuidarem de informações relativas a procedimentos licitatórios e também por atuarem com atos e fatos inerentes à execução orçamentária de receita e despesas públicas.

5.5 A eficiência da execução do SIC na Universidade Federal do Ceará no âmbito das instituições federais de Educação Superior

Para melhor compreensão do panorama de implementação da LAI, serão mostrados dados acerca do fornecimento de informações específicas demandadas com recorrência pela sociedade no âmbito da UFC, comparando-a com diversas instituições federais de Educação Superior.

Partindo do Ranking da Transparência das universidades federais criado pelo estudioso e jornalista Cristiano Alvarenga, verificou-se a existência de 9.903 pedidos de informação nas 63 universidades federais no período de 2016. Este interessante estudo busca estabelecer, no entanto, três importantíssimos critérios na seguinte ordem de relevância: o atendimento das solicitações de informação pela Universidade, o tempo médio de resposta e por último as prorrogações relativas ao tempo de atendimento. Das 63 universidades estudadas, apenas 37 responderam todas as solicitações de informação, respeitando o prazo legal.

Como o critério inicial é o atendimento aos pedidos, apenas estas instituições estavam aptas às primeiras posições no Ranking. Observando-se os dois próximos e últimos critérios, percebe-se que a agilidade é motivo de melhor avaliação da Instituição. Dessa forma, conforme figura 15, sagrou-se como melhor avaliada a instituição Universidade Federal da Fronteira Sul vencedora por ter respondido todos os seus 102 pedidos de informação, com tempo médio de resposta de 5,24 dias, sendo apenas cinco dos seus pedidos alvo de prorrogação de prazo.

Figura 15 - Critérios de ranqueamento na LAI - UFFS.



Fonte: Alvarenga (2017).

Outro destaque se deu por conta da segunda colocação ter ficado com a Universidade Federal de Tocantins. Apesar de ter sido criada recentemente e localizada na unidade federativa mais jovem do País, a figura 16 demonstra ter a UFT respondido a todos os 111 pedidos de informação num prazo médio de 6,74 dias sem que nenhum de seus pedidos tenha sido prorrogado.

Figura 16 - Critérios de ranqueamento na LAI – UFT.



Fonte: Alvarenga (2017).

A UFC fecha o pódio do ranking na terceira posição com tempo médio de 7,3 dias para resposta as demandas tendo apenas 5,84% dos pedidos com solicitação de prorrogação de prazo de acordo com o disposto na Figura 17.

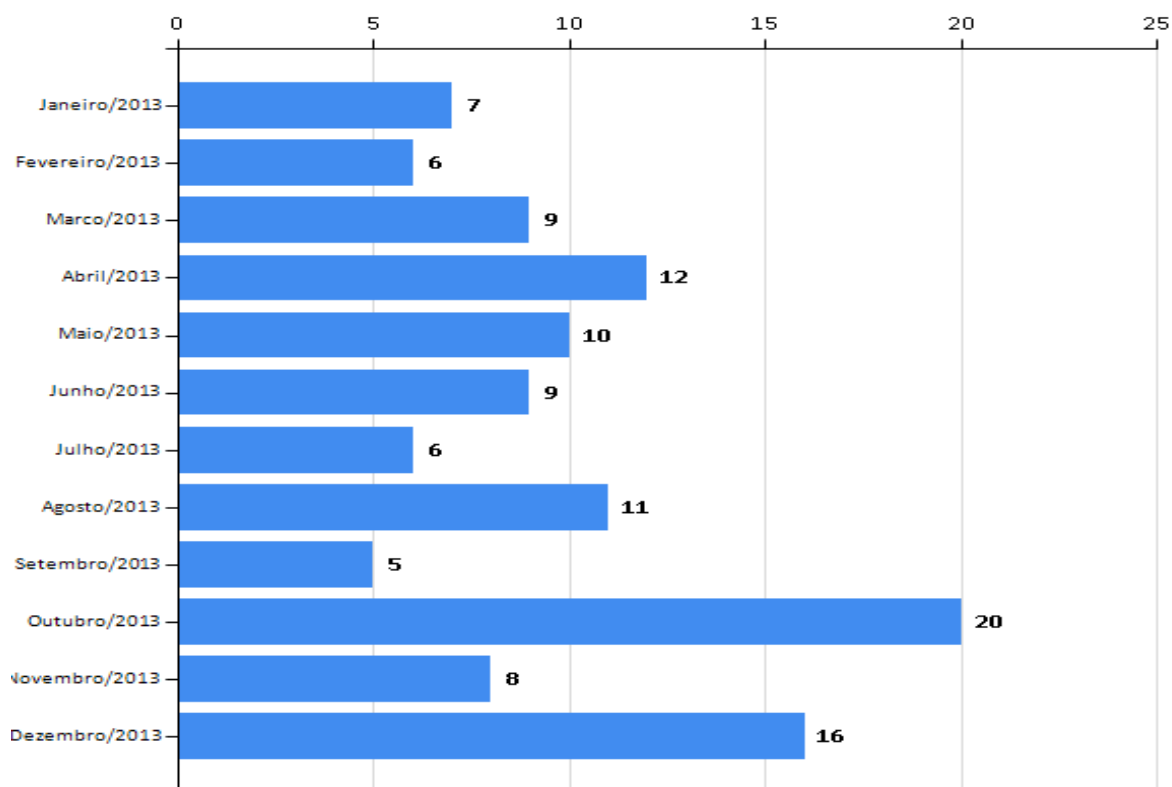
Figura 17 - Critérios de ranqueamento na LAI – UFC.



Fonte: Alvarenga (2017).

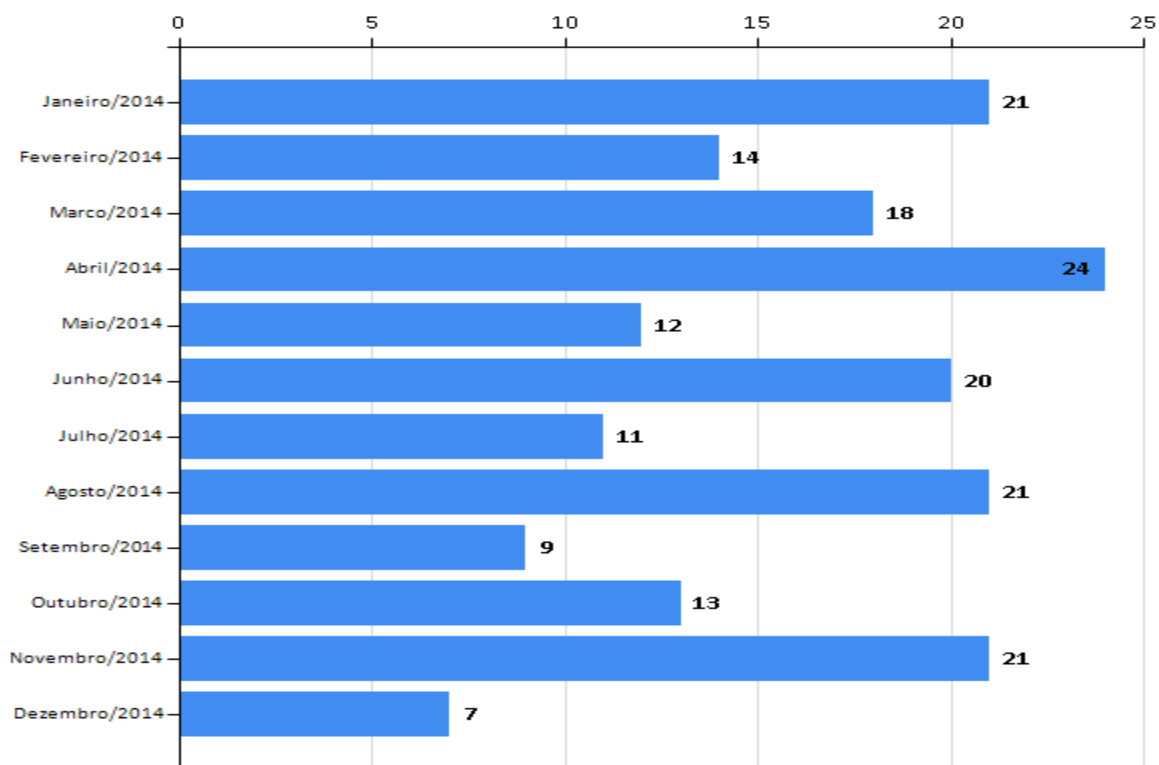
Pode-se inferir, por intermédio deste *ranking* que a UFC busca não somente atender os pedidos mas também dar celeridade nos atendimentos abertos e não negligenciar o Sistema de Informação ao Cidadão como instrumento de interação e transparência com a sociedade. No intuito de maior aprofundamento nos dados, buscou-se uma análise dos quantitativos de pedidos do período de 2013 a 2016 de modo a verificar aspectos como a evolução dos pedidos mensais, número de pedidos respondidos, bem como aspectos de negativa das respostas e dados dos perfis dos solicitantes.

Com relação à quantidade de pedidos de acesso à informação, verificou-se um crescimento ao longo dos anos. Foram registrados 119, 191, 225 e 274 pedidos nos anos de 2013 a 2016 respectivamente. Para se perceber a evolução quantitativa desses pedidos no tempo, ilustra-se na sequência a quantidade de pedidos registrados por mês nos anos de 2013 e 2014, conforme disposto nas Figuras 18 e 19.

Figura 18 - Quantidade de pedidos registrados nos meses de 2013.

Fonte: Dados extraídos dos relatórios gerenciais do E-sic (2017).

Conforme Figura 18, percebe-se que, no ano de 2013, ocorreu uma média de 9,92 pedidos de acesso à informação, sendo setembro o mês menos demandado e outubro o mês de maior quantidade de solicitações. O fato observável é que em nenhum dos anos de estudo, ou seja, desde a entrada em vigor da LAI, em nenhum mês, de nenhum dos anos estudados, deixou de ocorrer solicitação pra UFC.

Figura 19 - Quantidade de pedidos registrados nos meses de 2014.

Fonte: Dados extraídos dos relatórios gerenciais do E-sic (2017).

Enquanto no ano de 2013, apenas o mês de outubro registrou o quantitativo de 20 pedidos, no ano de 2014, não apenas o mês de junho registrou igual número mas também ocorreram quatro meses em que a casa de duas dezenas foi superada, fazendo com que a média mensal de pedidos fosse 15,92 pedidos. Ressalta-se que a média mensal de pedidos dos anos de 2015 e 2016 também aumentou em relação aos anos anteriores, sendo de 18,75 e 22,83 respectivamente.

A análise do quadro 09, que traz aspectos acerca das características dos pedidos de acesso à informação, permite verificar que a Universidade recebe um quantitativo reduzido de perguntas por pedido, sendo que, nos anos de 2014 e 2015, foi realizada a mesma quantidade de perguntas: 310. Em média, não se verifica um número maior do que duas perguntas por pedido, enquanto a maioria dos solicitantes realiza apenas um único pedido. Esse fato pode denotar que os solicitantes estão sendo objetivos em suas perguntas, mas também isso pode dar ensejo a solicitações muito genéricas. Pode-se perceber que a maioria dos solicitantes realiza apenas um pedido, o que pode tornar as atividades de resposta mais ágeis.

Quadro 9 - Dados sobre perguntas dos pedidos de informação.

Característica dos pedidos de Acesso a Informação				
Ano	2013	2014	2015	2016
Total de Perguntas	210	310	310	512
Perguntas por pedido	1,76	1,62	1,38	1,88
Total de Solicitantes	98	148	181	193
Maior número de pedidos feitos por um único solicitante	5	8	15	10
Solicitantes com um único pedido	88	119	156	151

Fonte: E-SIC (2017).

Por se tratar de uma IFES, os pedidos mais demandados foram relacionados à Educação Superior ultrapassando a marca de 98% de solicitações durante todo o período. O quadro 10, entretanto, permite verificar que outras categorias de informações também são demandadas no âmbito da Educação, conforme pedidos unitários percebidos nos anos de 2013 a 2016. Temas variados também foram recepcionados pela Universidade, como os relativos a Ciência, Informação e Comunicação e Gestão do Meio Ambiente no ano de 2013, bem como Saúde Bucal e Comércio, Serviços e Turismo, no ano de 2016.

Quadro 10 - Distribuição de categorias e assuntos das solicitações de informação.

Ano	2013		2014		2015		2016	
	Quant.	% Pedidos	Quant	% Pedidos	Quant	% Pedidos	Quant	% Pedidos
Educação - Educação Superior	117	98,32%	189	98,95%	222	98,67%	270	98,54%
Meio Ambiente - Gestão de Meio Ambiente	1	0,84%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Ciência, Informação e Comunicação	1	0,84%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Trabalho - Política Trabalhista	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,36%
Trabalho - Profissões e Ocupações	0	0,00%	1	0,52%	0	0,00%	0	0,00%
Educação - Financiamento da Educação	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,36%
Educação - Gestão Escolar	0	0,00%	1	0,52%	0	0,00%	0	0,00%
Pessoa, Família e Sociedade - Pessoa	0	0,00%	0	0,00%	1	0,44%	0	0,00%
Educação - Educação Básica	0	0,00%	0	0,00%	1	0,44%	0	0,00%

Economia e Finanças - Administração Financeira	0	0,00%	0	0,00%	1	0,44%	0	0,00%
Saúde - Saúde Bucal	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,36%
Comércio, Serviços e Turismo	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,36%

Fonte: E-sic (2017).

Com relação aos solicitantes, pode-se traçar um breve perfil de quem são e com quem a Instituição está tratando. O quadro 11 demonstra como os solicitantes da UFC se distribuem conforme atributos como gênero, escolaridade e profissão. Verifica-se a predominância de pedidos realizados por pessoas físicas, sendo que no ano de 2016 nenhum pedido foi realizado por pessoa jurídica. Em relação ao gênero, pode-se verificar que cerca de metade das quantidades de solicitações foi efetuada por homens, cujo percentual registrou pouca variação entre o período estudado, ficando em torno de 53,96% da média dos quatro anos. Sendo assim, o percentual de mulheres ficaria relativamente próximo dos homens, com 40,70% de participação média no período.

No tocante à escolaridade e à profissão dos solicitantes, pode-se perceber dados significativos. De maneira geral, os solicitantes que mais participam são os que possuem maior nível de escolaridade. Ao observar apenas os cidadãos com nível superior mais pós-graduação, em todos os anos, representam um percentual superior a 50% do total de solicitantes. Adicionando-se os solicitantes que responderam especificamente possuírem titulação de mestre ou doutor, esses percentuais de participantes chegam a atingir números como 73,20% no ano de 2013 e significantes 86,29% no ano de 2015. Com efeito, os participantes de demandas de informação via E-sic na UFC encontram-se concentrados, em sua maioria, em elevados níveis de escolaridade, sendo de pouca expressividade as pessoas com menor escolarização como os detentores apenas de nível médio e fundamental. A desproporção é tamanha que somente no ano de 2016 é que se observou participação de cidadãos com nível fundamental acima de 1%, sendo que no ano de 2013 não foi efetuado registro de participação para este nível.

No tocante às profissões, merecem destaque a participação de servidores públicos federais e estudantes. A frequência de participação dos servidores e estudantes permite levantar algumas questões que foram passíveis de questionamento por parte dos pro-reitores. Ao ser abordado, o Gestor B mostrou certo desconforto com o aumento das solicitações à sua unidade, chegando a achar estranhas certas solicitações de pedidos, já que remetiam a

"informações claramente para formação de banco de dados para pesquisa, algumas inclusive com problemas de pesquisa". Questionou o Gestor B: "Então o pesquisador não vai mais aprender a coletar dados, tendo aqui um birô de serviços e a gente será obrigado a fornecer ?" Aspectos ligados à rivalidade interna puderam ser constatados pelo Gestor B:

Chegavam pedidos de pessoas querendo saber quantos servidores e suas respectivas formações trabalhavam em determinado setor" além de pedidos relativos a nota de aprovação necessária aos servidores empossados. Dessa forma, por precaução, resolvi acionar a assessoria de legislação de minha unidade de modo a que seja providenciada documentação oficial sendo portando emitido parecer Jurídico na tentativa de nos ajudar quanto ao posicionamento na resposta a estes fatos. Após emissão de parecer da Assessoria de Legislação, o documento foi ainda encaminhado à Procuradoria Federal que efetuou análise de conformidade jurídica e ratificou o documento.

De modo semelhante ao Gestor B, verificou-se que o Gestor A questiona demandas que lhe chegaram como aquelas querendo saber "a nota de fulano, a nota de sicrano, a classificação com as notas." "Recorri a minha Assessoria de Legislação, pois não fazia sentido respondermos essas questões pois ultrapassavam o limite da privacidade das pessoas".

Viu-se, então que muitas pessoas utilizavam-se da LAI para busca de informações que muitas vezes pudessem comprometer aspectos pessoais de quaisquer outras. Com o auxílio das assessorias de legislação, PROGEP e PROGRAD superaram este obstáculo, conforme Gestor B, que relata: "Pedi a Assessoria de Legislação dá um parecer sobre o que de fato estava abrigado por esta Lei de forma que a Coordenadora preparou este documento, que foi discutido e validado pela Procuradoria Federal com assistência Jurídica e passamos a nos pautar nele". e sempre buscam atender as solicitações com a presença dos chamados "dados mascarados" de forma que o pedido possa ser parcialmente atendido.

Quadro 11 - Perfis dos solicitantes.

Ano	2013	2014	2015	2016
1.Tipo de Solicitante				
1.1 Pessoa Física	97	144	175	193
1.2 Pessoa Jurídica	1	4	6	0
2.Gênero (PF)				
2.1 Masculino	51,55%	53,47%	54,86%	55,96%
2.2 Feminino	39,18%	40,28%	43,43%	39,90%
2.3 Não Informado	9,28%	6,25%	1,71%	4,15%
3. Escolaridade				
3.1 Ensino Fundamental	0	0,69%	0,57%	1,04%
Ano	2013	2014	2015	2016

3.2 Ensino Médio	14,43%	11,81%	9,71%	9,84%
3.3 Ensino Superior	31,96%	45,14%	43,43%	37,31%
3.4 Pós-Graduação	21,65%	16,67%	18,86%	25,39%
3.5 Mestrado/Doutorado	19,59%	18,75%	24%	19,69%
3.6 Não Informado	12,37%	6,94%	3,43%	6,74%
4. Profissão				
4.1 Professor	7,22%	4,86%	7,43%	6,22%
4.2 Servidor Público Federal	28,87%	25,69%	34,29%	39,90%
4.3 Servidor Público Estadual	6,19%	5,56%	2,86%	2,59%
4.4 Servidor Público Municipal	2,06%	4,86%	2,29%	3,63%
4.5 Estudante	19,59%	25%	22,29%	15,03%
4.6 Empregado - Setor Privado	5,15%	6,95%	3,43%	6,22%
4.7 Pesquisador	4,12%	3,47%	6,29%	2,59%
4.8 Jornalista	3,09%	0	2,86%	2,07%
4.9 Profissional Liberal/Autônomo	1,03%	4,17%	2,29%	1,55%
4.10. Empresário/Empreendedor	0	1,39%	0,57%	1,04%
4.11. Membro de ONG Nacional	0	0	0,57%	0,52%
4.12 Não Informado	15,46%	13,19%	9,14%	15,03%
4.13 Outra	7,22%	4,86%	5,71%	3,63%

Fonte: Dados extraídos do e-SIC (2017).

Com relação às negativas de respostas, é necessário efetuar uma análise acerca dos relatórios gerenciais do e-SIC, para que se possa observar os quantitativos de pedidos que tramitaram pelas autoridades competentes para julgá-los. Faz-se necessário entender a diferença entre recurso e reclamação. Conforme o Manual de implementação da LAI, "Recurso é o direito de mostrar-se insatisfeito diante da resposta concedida pelo órgão ou entidade, enquanto a reclamação é o direito de mostrar-se insatisfeito quando o órgão ou entidade não responde a seu pedido de acesso no prazo legal".





Em se tratando de reclamações, somente uma foi efetuada à UFC no ano de 2015. Então, 0,44% dos pedidos efetuados ensejaram reclamações, sendo estas atendidas após direcionadas à autoridade de monitoramento da Universidade. Em nenhum dos demais anos estudados, houve reclamações entre os demandantes.

São quatro as instâncias pelas quais o cidadão poderá recorrer, caso não se mostre satisfeito no atendimento da solicitação ou não tenha seu pedido acatado pelo órgão. Inicialmente, pode-se submeter recurso ao chefe hierárquico da Instituição que na UFC é a autoridade de monitoramento. Em caso de prosseguimento da negativa, o recurso seguirá à autoridade máxima do órgão ou entidade, que é o Ministro da Educação ou servidor legalmente designado por ele. O próximo acionamento, se necessário, fica por conta da CGU

e, em última instância, cabe julgamento recursal à Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

Conforme observado no quadro 12, pode-se verificar quanto dos pedidos de cada ano foram submetidos às mais diversas autoridades recursais. De maneira geral, percebe-se um aumento no número de recursos dirigidos ao chefe hierárquico durante os anos de 2013 a 2016. Destacam-se os anos de 2013 e 2014 quanto à ausência de recursos à CGU e à CMRI.

Quadro 12 - Quantitativo geral de recursos e reclamações.

Ano	Pedidos		Recurso ao Chefe Hierárquico		Recursos à Autoridade Máxima		Recursos à CGU		Recursos à CMRI
2013	119		12		1		0		0
2014	191		14		2		0		0
2015	225		34		15		11		10
2016	274		22		5		5		0

Fonte: E-sic. dados consolidados pelo autor (2017).

Interessante é se divisar a evolução percentual dessas reclamações entre as instâncias recursais. Com relação aos recursos submetidos ao chefe hierárquico, no ano de 2013, foram recebidos 12 recursos, ou seja, 10,08% dos pedidos realizados sendo oito deferidos, dois indeferidos e dois parcialmente indeferidos. No ano de 2014, 7,33% dos pedidos, ou seja 14 recursos, foram registrados nesse nível e 13 deles respondidos: nove deferidos, três indeferidos e hum foi classificado como "Não conhecido". Foram recebidos 34 recursos no período de 2015, correspondendo a 15,11% de pedidos respondidos. 25 dos 34 recebidos foram respondidos da seguinte forma: 19 deferidos, dois indeferidos, três parcialmente deferidos e hum classificado como "Não conhecido". Em sua totalidade, os 22 recursos submetidos em 2016 foram respondidos com a notável marca de 20 deferidos (90,91%), apenas hum indeferido (4,55%) e hum parcialmente deferido (4,55%). O quadro 13 em sequência demonstra o total de pedidos respondidos no período estudado.

Quadro 13 - Recursos ao chefe hierárquico respondidos 2013-2016.

Total de recursos respondidos - Ano de 2013	12	100%
Deferido	8	66,67%
Indeferido	2	16,67%
Parcialmente deferido	2	16,67%
Total de Recursos Respondidos - Ano de 2014	13	92,86%
Deferido	9	69,23%
Indeferido	3	23,08%
Não Conhecimento	1	7,69%
Total de Recursos Respondidos - Ano de 2015	25	73,53%
Deferidos	19	76%
Indeferido	2	8%
Não conhecimento	1	4%
Parcialmente Deferido	3	12%
Total de Recursos Respondidos - Ano de 2016	22	100%
Deferido	20	90,91%
Indeferido	1	4,55%
Parcialmente Deferido	1	4,55%

Fonte: E-sic (2017).

Observa-se uma quantidade significativamente menor de recursos que chegam à autoridade máxima, denotando uma boa parcela de resolução de conflitos no tocante ao atendimento dos pedidos dos cidadãos.

Assim, a totalidade dos recursos que chegaram nos anos de 2013 e 2014 foi respondida, sendo que apenas um recurso foi recebido por esta autoridade no ano de 2013, o qual foi deferido, representando apenas 0,84% de pedido respondido que ensejam recursos a esta autoridade e 8,33% em relação aos recursos submetidos a autoridade superior que geraram recursos à autoridade máxima. No ano de 2014, 1,05% do total de pedidos respondidos geraram recursos à autoridade máxima e 14,29% de recursos ao chefe superior geraram recursos a esta autoridade máxima. O ano de 2015 apresentou o maior volume de recursos submetidos a esta autoridade: 15. Desses, 13 foram respondidos ou 86,67% dos recursos sendo 12 deferidos e um deferido parcialmente. Assim, 6,67% do total de pedidos efetuados geraram recursos e 44,12% dos recursos ao chefe superior geraram recursos à autoridade máxima, o que demonstra um crescimento substancial se considerar os dois anos anteriores.

Em 2016, a quantidade de pedidos registrados por essa autoridade voltou a cair, totalizando cinco. Todos foram deferidos e somente um parcialmente. O percentual de pedidos que geraram recursos à autoridade máxima é de 1,82% e 22,73% dizem respeito aos

recursos ao chefe superior que geraram recursos à autoridade máxima. Os registros dos quantitativos de recursos à autoridade máxima estão dispostos no quadro 14.

Quadro 14 - Recursos a autoridade máxima respondidos no período de 2013-2016.

Total de recursos respondidos - Ano de 2013	1	100%
Deferido	1	100%
Total de recursos respondidos - Ano de 2014	2	100%
Deferido	1	50%
Parcialmente Deferido	1	50%
Total de recursos respondidos - Ano de 2015	13	86,67%
Deferido	12	92,31%
Parcialmente Deferido	1	7,69%
Total de recursos respondidos - Ano de 2016	5	100%
Deferido	4	80%
Parcialmente Deferido	1	20%

Fonte: E-sic (2017).

É notável a maior quantidade de pedidos de reclamações deferidos por esta autoridade máxima o que induz a se notar maior satisfação no atendimento das demandas de informação solicitadas. Cabe verificar se, nas duas últimas instâncias, continua a haver números elevados de atendimentos das reclamações em 2015 e 2016.

Quanto à CGU, foram observados apenas recursos a ela apresentados nos anos de 2015 e 2016, demonstrando um pequeno número de pessoas que ainda se mostram descontentes quanto à informação requerida. Ao se analisar os números, no entanto, verificou-se que nenhum dos 11 recursos recebidos em 2015 e dos cinco de 2016 foram deferidos. Já a CMRI recebeu somente 10 recursos todos concentrados no ano de 2015.

Interessante perceber, ainda, os motivos alegados pelos cidadãos na interposição dos recursos. Diversos são as categorias de motivos determinados no E-SIC: Informação Incompleta, Informação recebida não corresponde a solicitada, Justificativa para o sigilo insatisfatória, etc. O quadro 15 ilustra-se os motivos pelos quais cada autoridade recebeu recursos dos cidadãos.

Quadro 15 - Motivos dos recursos submetidos aos níveis hierárquicos em 2013

Motivo	Chefia Hierarquica	Autoridade Máxima	CGU	CMRI
Informação recebida não corresponde a solicitada	5	---	---	---
Informação Incompleta	4	1	---	---
Justificativa para o sigilo insatisfatória/não	2	---	---	---

informada				
Informação recebida por meio diferente do solicitado	1	---	---	---
TOTAL	12	1	---	---

Fonte: E-sic (2017).

Em 2013, pode-se observar que 41,67% dos pedidos de recursos dizem respeito a informação recebida não correspondente à solicitada, 33,33%, a informação incompleta, 16,67% a alegação de que a justificativa para sigilo estava insatisfatória ou insuficiente, enquanto 8,33% dizem ter recebido a informação por meio diferente do solicitado. Já o único pedido de recursos remetido à autoridade máxima diz respeito a informação incompleta

Quadro 16 - Motivos dos recursos submetidos aos níveis hierárquicos em 2014.

Motivo	Chefia Hierárquica	Autoridade Máxima	CGU	CMRI
Informação recebida não corresponde a solicitada	4	1	---	---
Informação Incompleta	5	---	---	---
Justificativa para o sigilo insatisfatória/não informada	1	1	---	---
Outros	4	---	---	---
TOTAL	14	2	---	---

Fonte: E-sic (2017).

Conforme quadro 16, no ano de 2014, 28,57%, 35,71%, 7,14% e 28,57% dizem respeito aos percentuais de recursos submetidos à chefia hierárquica, conforme os seguintes motivos: informação recebida não corresponde à solicitada, informação incompleta, justificativa para o sigilo insatisfatória/não informada, Outros, respectivamente. 50% dos recorrentes à autoridade máxima alegaram não recebimento de informações solicitadas e a outra metade justificativa de sigilo insatisfatória ou não informada. Nos anos de 2013 e 2014, pode-se observar que somente três solicitações foram submetidas ao segundo nível hierárquico, ou seja, conclui-se que os cidadãos ficaram satisfeitos com a resposta dada pela chefia hierárquica. Nota-se, com efeito, que nesses anos houve uma boa eficiência quanto ao atendimento dos recursos. As motivações recursais submetidas nos anos de 2015 e 2016 são apresentadas nos Quadros 17 e 18 respectivamente.

Quadro 17 - Motivos dos recursos submetidos aos níveis hierárquicos em 2015.

Motivo	Chefia Hierarquica	Autoridade Máxima	CGU	CMRI
Informação recebida não corresponde a solicitada	8	9	1	---
Informação Incompleta	18	4	9	1
Justificativa para o sigilo insatisfatória/não informada	2	----	---	---
Outros	4	1	---	8
Informação recebida por meio diferente do solicitado	1	1	1	1
Informação classificada por autoridade sem competência	1	-----	---	-----
TOTAL	34	15	11	10

Fonte: E-sic (2017).

Quadro 18 - Motivos dos recursos submetidos aos níveis hierárquicos em 2016 .

Motivo	Chefia Hierarquica	Autoridade Máxima	CGU	CMRI
Informação recebida não corresponde a solicitada	6	---	2	---
Informação Incompleta	10	---	2	---
Justificativa para o sigilo insatisfatória/não informada	1	----	---	---
Outros	5	2	1	---
Informação recebida por meio diferente do solicitado	----	1	-----	---
Informação classificada por autoridade sem competência	----	2	---	-----
TOTAL	22	5	5	0

Fonte: E-sic (2017).

Nos anos de 2015 e 2016, merece destaque a quantidade de recursos oriundos de informações incompletas alegadas pelos cidadãos e submetidos à chefia hierárquica correspondendo a 52,94% no primeiro ano e 45,45% do total de solicitações enviadas e esta autoridade. Aqui, pode-se questionar se realmente está ocorrendo um envio incompleto de informações por parte dos servidores do SIC? Pode-se também, verificar se o pedido está sendo realizado de maneira objetiva. Está havendo um diálogo com o cidadão solicitante, de forma a sanar suas dúvidas quanto a um meio mais eficaz de obter as informações pretendidas? Tais dúvidas, aparentemente, podem ser atendidas à medida que se vai diminuindo os pedidos de reclamação ao longo dos níveis hierárquicos sendo válido se

vislumbrar que existem indícios de "entendimento" entre a solicitação de informação efetivada pelo cidadão e o possível atendimento por parte do órgão público.

A discussão acerca das solicitações de demandas informacionais deve ocorrer no âmbito do entendimento de como ocorre o funcionamento das políticas públicas atreladas ao envolvimento de dados abertos.

5.6 A importância dos dados governamentais abertos no processo de transparência

A temática de dados governamentais abertos é fundamental para compreensão do fortalecimento da gestão pública não apenas na dimensão tecnológica mas também no sentido da democratização e transparência das políticas públicas. A implantação da LAI possibilita que esforços empreendidos em torno da publicação de dados abertos passem também a figurar uma estratégia para a adoção de transparência ativa.

Em 2011, o Brasil endossou a Declaração de Princípios sobre o Governo Aberto envolvendo mais de 50 países. Percebe-se que a participação do País ocorreu no mesmo ano em que foi promulgada a LAI, reiterando o entendimento de que a disseminação de formatos abertos e a participação em redes de colaboração constitui-se em prioridade para a promoção de governos mais transparentes e acessíveis aos cidadãos, assegurando a prestação de contas, a fiscalização e a participação da sociedade na melhoria dos serviços públicos.

A política de dados abertos do Governo Federal é composta de uma série de documentos normativos, de planejamento e de orientação, sendo seu principal instrumento a Instrução Normativa SLTI/MP nº 04/12²⁸.

²⁸ O artigo 1º da referida Instrução traz os objetivos da INDA:

1. definir, estruturar e coordenar a política de dados abertos, bem como estabelecer o seu modelo de funcionamento;
2. promover o ordenamento na geração, armazenamento, acesso, e compartilhamento de dados para uso do Poder Executivo federal e da sociedade;
3. definir e disciplinar os padrões e os aspectos técnicos referentes à disponibilização e disseminação de dados para uso do Poder Executivo federal e da sociedade;
4. promover o compartilhamento de recursos de tecnologia da informação e evitar a duplicidade de ações e o desperdício de recursos na disseminação de dados e informações pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal;
5. apoiar, capacitar e fornecer suporte para a publicação de dados abertos aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal ou que aderirem à INDA que não possuem prática, cultura e atribuições finalísticas de disseminação de dados;
6. buscar a melhoria contínua da publicação de dados abertos, baseando-se nas melhores práticas concebidas nos cenários nacional e internacional;
7. promover a colaboração entre governos dos os diferentes níveis da federação e entre o Poder Executivo federal e a sociedade, por meio da publicação e do reúso de dados abertos;
8. promover e apoiar o desenvolvimento da cultura da publicidade de dados e informações na gestão pública;

Há de se considerar que a política de dados abertos está inserida em dois contextos mais amplos. Um deles é a política de governo aberto, definida pelo Decreto s/n, de 15 de setembro de 2011, sendo uma parte importante do conceito de transparência e aplicando-se a participação social. Outro é a Estratégia de Governança Digital, sendo uma parte importante do eixo Acesso à Informação e também aplicando a participação social.

Pode-se notar, então, a estratégia de Governo Eletrônico sendo permanentemente utilizada pelo Governo Federal por intermédio de tecnologias como os Artefatos de Comunicação, de modo a ampliar os serviços governamentais na medida em que oferece melhores condições de acesso à informação dita pública. Ressaltam-se os aspectos em que o Governo Eletrônico pode ampliar a efetividade da Relação Governante/Governado²⁹:

- será mais fácil para a sociedade ter suas perspectivas consideradas pelos governos na (re) definição de políticas públicas;
- a sociedade poderá obter melhores serviços das organizações governamentais, por exemplo, através de atividades desenvolvidas on-line;
- a sociedade contará com serviços mais integrados porque as diferentes organizações serão capazes de se comunicar mais efetivamente entre si; e
- a sociedade será melhor informada porque poderá obter informação atualizada e compreensível sobre o governo, leis, regulamentos, políticas e serviços.

Conforme tópico anterior, pode-se perceber que a UFC continuamente fortalece e aprimora as atividades necessárias ao atendimento das iniciativas do Governo Federal para o contínuo fortalecimento do Portal da Transparência. Além disso, verificou-se junto à STI a existência de equipes voltadas ao gerenciamento e segurança da informação institucional interna de forma, de maneira a atender a normatização da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos. Conforme o Gestor D, há a seguinte percepção: "Para entender como a instituição busca se proteger no ambiente digital, devemos perceber que existe diversos documentos que estabelecem princípios de uma Política de Segurança da Informação e Comunicação³⁰". Mas como se deu a criação dessa Infraestrutura?

Em maio de 2012, o Ministério do Planejamento lançou a instrução normativa que instituiu a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), que visa a orientar as ações para

9. disponibilizar tecnologias e apoiar as ações dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal ou que aderirem à INDA na implementação da transparência ativa por meios digitais; e

10. promover a participação social na construção de um ecossistema de reuso e de agregação de valor dos dados públicos.

²⁹ Jóia e Cavalcante Neto (2004) dissertaram sobre as seguintes formas de relacionamento do governo eletrônico com os diversos atores: 1) negócios (*business*) para o governo (B2G); 2) governos para os negócios (G2B); 3) cidadão para o governo (C2G); 4) governo para o cidadão (G2C); 5) governo para investidor; 6) investidor para o governo; e 7) governo para governo (G2G).

³⁰ Trata-se de um conjunto de princípios que norteiam a gestão da segurança da informação e que devem ser observados pelo corpo técnico e gerencial da organização, bem como por seus usuários internos e externos, a fim de garantir que seus ativos sejam assegurados. Consulta em 11/09/17.

o uso de padrões abertos e interoperáveis. O desenho da INDA foi iniciado em 2009 num esforço conjunto resultado de um processo discutido e planejado envolvendo organizações governamentais, universidades e organizações não governamentais interessadas nesse debate. O trabalho, desde o seu início, esteve voltado para o fortalecimento de uma política de estímulo à publicação e acesso aos dados governamentais por todos os cidadãos e organizações.

A orientação sobre padrões e meios tecnológicos amplia a capacidade de os órgãos da administração pública concederem sua contribuição para a transparência e a melhoria da qualidade da gestão. É notório o fato de que a INDA se alinha ao ideário da LAI, particularmente aos preceitos de transparência ativa.

Como desdobramento da INDA³¹, a criação do portal brasileiro de dados abertos (dados.gov.br) desponta como espaço virtual, onde é disponibilizado o conteúdo de dados governamentais de áreas setoriais e transversais diversas do setor público, como, por exemplo, dados de segurança pública, indicadores de educação, gastos governamentais, saúde pública, concessões de transporte público, processo eleitoral, etc.

Conforme o documento Guia de Datos Abiertos (2007, p.26), "Todos los portales de Datos Abiertos, tienen una estructura muy similar". Este guia recomenda uma série de componentes necessários a um portal de dados abertos, baseando-se em resultados de uma pesquisa realizada entre um grupo de usuários e os organizadores de portais de dados abertos da Espanha. O quadro 19 reúne elementos básicos e recomendáveis nos portais.

Quadro 19 - Elementos básicos de um portal de dados abertos.

1. Catálogo: incluyendo todos los elementos que indica la normativas
2. Buscador simple: basado en palabras clave.
3. Filtrado: por sectores de la Notas Técnicas de Interoperabilidad (NTI), por formatos, por frecuencia de actualización, etc.
4. Condiciones de uso o términos de reutilización.
5. Medio de contacto y/o ayuda técnica
6. Colaboración ciudadana: propuestas de nuevos conjuntos de datos para publicar.
7. Colaboración ciudadana: conjuntos de datos generados por

³¹ A Infraestrutura Nacional de Dados Abertos é um conjunto de padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle necessários para atender às condições de disseminação e compartilhamento de dados e informações públicas no modelo de [Dados Abertos](#), em conformidade com o disposto na [e-PING](#). Compõem a INDA os órgãos e entidades do [Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação - SISP](#), conforme definido pela [Instrução Normativa SLTI/MP nº 4 de 2012](#), bem como as instituições que [aderiram voluntariamente à INDA](#). Disponível em dados.gov.br - Consulta realizada em 29/09

ciudadanos/as.
8. Colaboración ciudadana: propuesta de aplicación realizada por reutilizadores/as.
9. Colaboración ciudadana: aplicaciones realizadas que han sido enviadas por reutilizadores/as.
10. Colaboración ciudadana: registro de reutilizadores (para poder recibir noticias y soporte).
11. Ejemplos de uso.
12. Servicios Interfaz de Programación de Aplicaciones (API).

Fonte: Datos Abiertos - Guía Estratégica para su puesta en marcha (2007).

Na busca de atender essas condições básicas, o portal de dados abertos brasileiro passou por quatro ciclos sucessivos de desenvolvimento. O primeiro ciclo de desenvolvimento (2011-2012) do portal iniciou-se com a preparação da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos - INDA, com o desenho da solução tecnológica que compõe o portal, baseada na ferramenta livre para catálogos de dados abertos chamada [CKAN](#). Esse ciclo se encerrou com o lançamento do portal, em maio de 2012. O segundo ciclo (2013-2014) visou revisar a identidade do portal, adaptando o à Identidade Digital do Governo Federal estabelecida pela Secretaria de Comunicação (SECOM) da Presidência da República. O terceiro e quarto ciclo, 2016 e 2017, respectivamente, vieram trazer novas funcionalidades ao portal conforme *backlog (lista de atividades priorizadas)*:

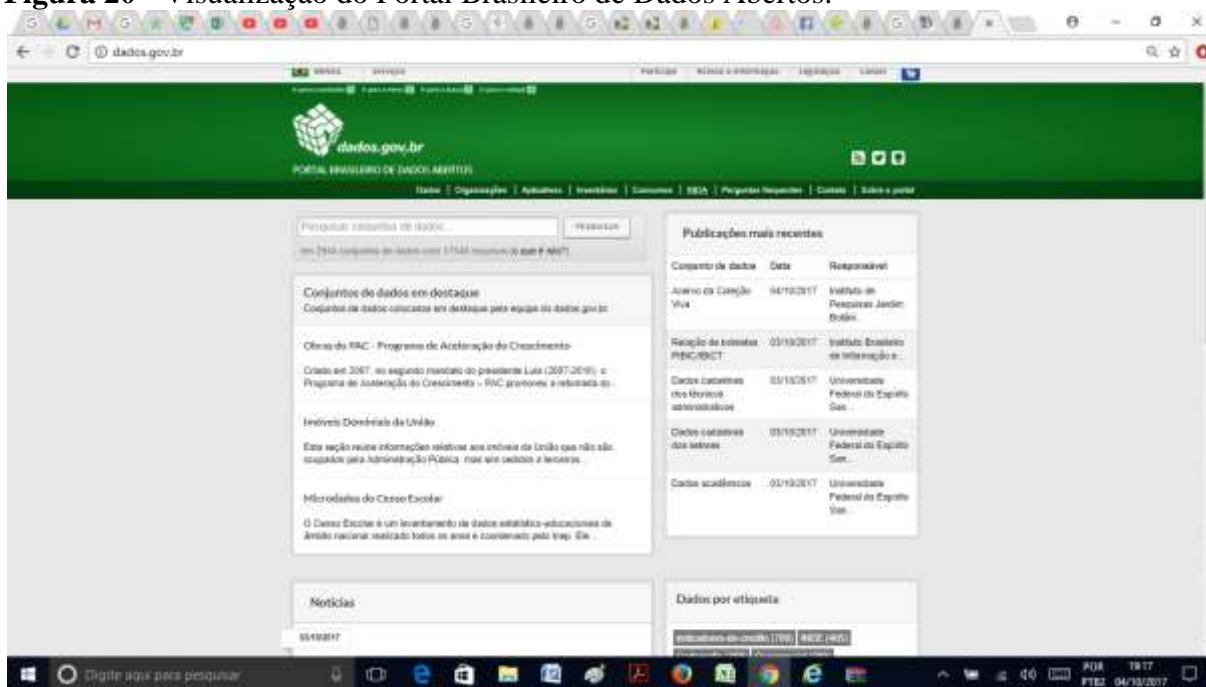
- Catálogo/cadastro de aplicativos de visualização de dados, inventário, concursos de dados abertos;
- Incluir integração com E-OUV (similar ao [servicos.gov.br](#)) e E-SIC;
- Ajustes Pós - Produção;
- Configuração e tradução de extensões de avaliação de qualidade automática;
- Converter conteúdo de “itens relacionados” para utilizá-lo com a extensão [ckanext-showcase](#);
- Possibilidade de classificação dos dados pelo usuário, com o uso de métodos práticos (por exemplo: estrelinhas);
- Incluir classificação para o metadado por nível de federação (municipal, estadual e federal) na "organização";
- Colheita dos catálogos de dados via arquivo [data.json](#) semelhante ao portal [data.gov](#);
- Configurar uma visualização padrão para o preview dos recursos;
- Pesquisa integrada de dados e conteúdos textuais;
- Disponibilizar a quantidade de visualizações, similar ao implementado no Tesouro Transparente.
- Instalar fórum integrado com o Portal, com intuito de promover a discussão sobre o uso dos dados
- Atualização para a versão do CKAN 2.6 (verificar impacto);
- Alterar o sistema de registro de estatística de acesso para a PIWIK.
- Atualização do leiaute do portal;
- Implementação de CKANext-datarequest para solicitação de inventário;

- Instalação e configuração GeoNetwork harvester for CKAN para integração com a INDE;
- Ajuste dos dados conforme metadados Ckanext-scheming;

O portal brasileiro de dados abertos procura objetividade ao estabelecer os seguintes tópicos em sua principal barra de visualizações: Dados, Organizações, Aplicativos, Inventários, Concursos, INDA, Perguntas Frequentes, Contato e Sobre o portal. A proposta é fazer com que as 88 organizações cadastradas até o presente momento possam disponibilizar diversos conjuntos de dados, categorizando os assuntos em grupos e etiquetas.

Com o portal de dados abertos, tem-se acesso a um grande catálogo de busca de informações, facilitando o uso de modos diversos dos dados publicados pelos órgãos do governo, conforme ilustrado na Figura 20.

Figura 20 - Visualização do Portal Brasileiro de Dados Abertos.



Fonte: Dados.gov.br (2017).

Nesse sentido, é que se pode entender a LAI como ferramenta que contribuirá com que as diretrizes governamentais voltadas a acelerar e priorizar as iniciativas de transformação de grandes bases de dados em formato aberto, que possam facilitar o acesso a informação diretamente pelo cidadão. Nessa seara, a UFC já toma algumas ações conforme o Gestor D: "Recentemente, através da Portaria 83/2017, salvo engano de 11 de janeiro, foi criado um grupo de trabalho que deverá ser responsável por formalizar o Plano de Dados Abertos da instituição, bem como disponibilizar uma Carta de Serviços ao Cidadão mais adequada à LAI".

Dessa forma, percebeu-se que, apesar de a UFC estar compromissada em estabelecer o seu Plano de Dados Abertos (PDA), é necessário observar que a Instituição não conseguiu publicá-lo dentro do prazo estabelecido pelo Decreto 8.777/2016, que é de 11/07/2016. Em consulta ao sítio <http://wiki.dados.gov.br/Default.aspx?Page=Plano-de-Dados-Abertos&NavPath=Principais%20t%c3%b3picos>, pode-se observar que apenas nove da 63 UFES realizaram as publicações de seus PDA's. Salienta-se, conforme quadro 20, que apenas a Administração Direta está perto de atingir o total de publicações dos PDA's de suas unidades, ao passo que as Instituições de Ensino Superior encontram-se distantes de atingir as metas.

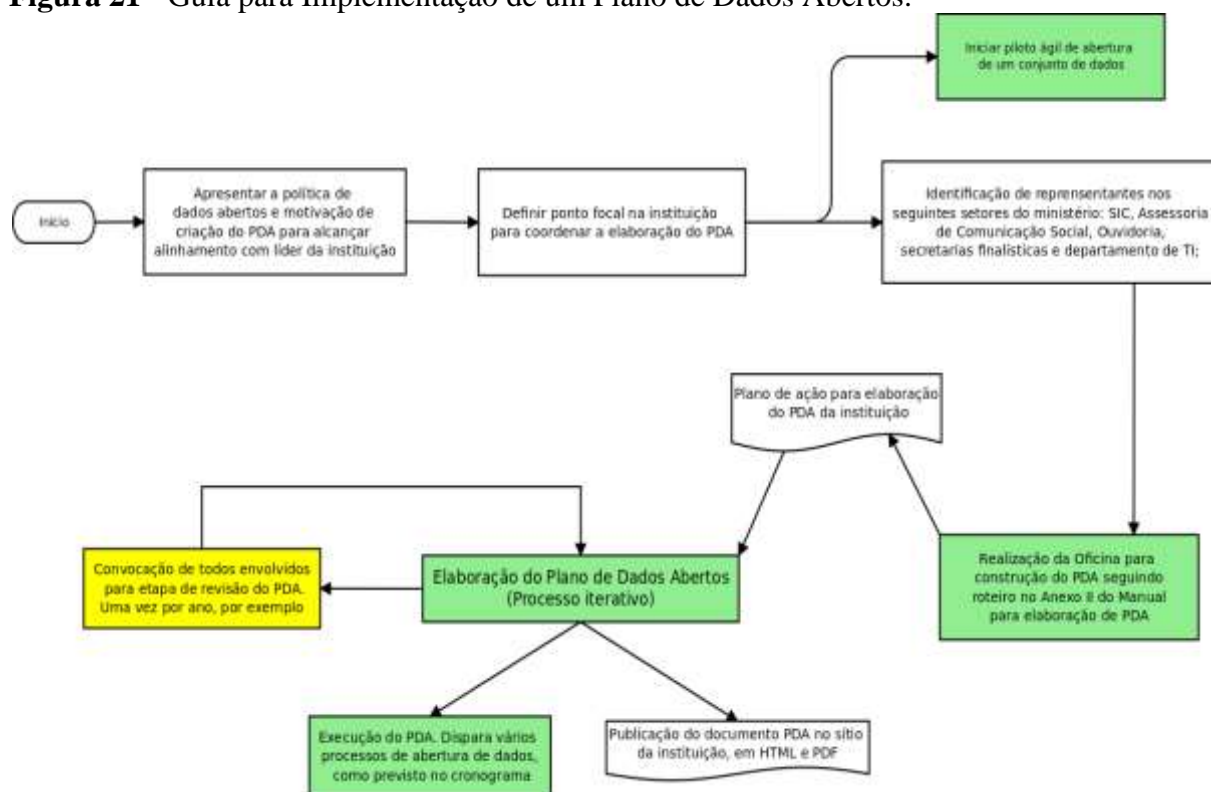
Quadro 20 - Publicação de PDA's.

Segmento	Meta	Realizado
Administração Direta (ministérios)	24	21
Autarquias e Fundações	85	26
Universidades Federais	63	9
Institutos Federais de Ensino	38	8
Específico Singular	0	2
<i>Total</i>	<i>210</i>	<i>66</i>

Fonte: dados.gov.br (2017).

Na tentativa de auxiliar as entidades na de elaboração de seus PDA's, o Governo Federal disponibiliza dois materiais de apoio no *site* dados.gov.br: o *kit* para Dados Abertos e o Manual para Elaboração de Dados Abertos. Esses documentos detalham instruções necessárias à elaboração, execução e monitoramento do PDA cuja feitura pode ser organizada em fluxos de atividades, conforme Figura 21:

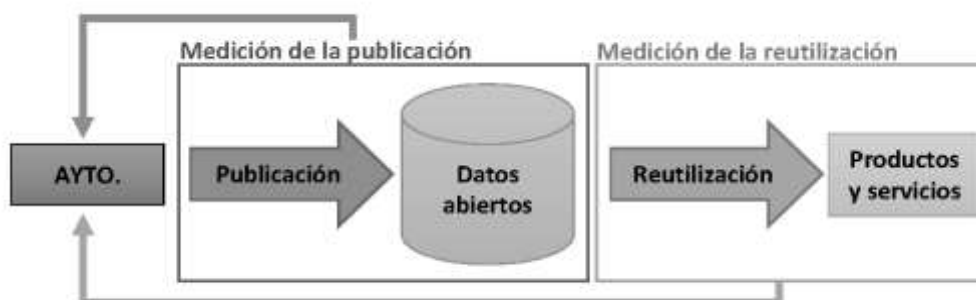
Figura 21 - Guia para Implementação de um Plano de Dados Abertos.



Fonte: dados.gov.br (2017).

Ultrapassando a transparência ativa e passiva, a implementação de dados abertos pelas instituições permite o amadurecimento de uma terceira modalidade de transparência: a transparência colaborativa. É assim denominada pelo fato de que propiciam aos cidadãos o uso e reúso de dados dispostos de forma "crua" pelas entidades públicas de maneira em que possam processá-las para produção de novas informações conforme Figura 22. A ilustração permite entender que a publicação de dados abertos pelos órgãos governamentais poderá permitir que os cidadãos venham a reutilizá-los de forma a agregar valor às informações.

Figura 22 - Visualização de iniciativa de dados abertos.



Fonte: Guia Datos Abiertos (2017).

A figura 22 chama atenção para a importância da elaboração de medidas que possam aferir as iniciativas de Governo Aberto. Conforme o Guia de Dados Abertos (2017,p.46): "A medição das iniciativas de dados abertos [...] permitirá que os governos façam novas decisões na publicação de dados abertos". Então, meios de aferir o que os governos já disponibilizam de dados abertos e como os usuários da informação vem se utilizando desses dados podem e devem ser experimentados de modo a consolidar práticas de inovação pública no horizonte do governo aberto.

Pode-se entender como iniciativas bem-sucedidas de dados abertos aquelas nas quais os dados disponibilizados pelos entes públicos são utilizados pelos cidadãos, sendo processados sob diversas maneiras e usados para as mais distintas finalidades, de modo que, nessa reutilização dos dados governamentais, valor social esteja sendo adicionado nessa disposição de informações (Guia de Datos Abiertos, 2017)

À medida em que isso ocorre, ou melhor, conforme o grau ou intensidade em que isso vai sendo implementado, relações entre os cidadãos e os entes públicos passam a ser caracterizadas por maior transparência colaborativa, pois ambos saem beneficiados desse relacionamento. Assim, o ente governamental vai se tornando mais colaborativo e inovador com esse processo de abertura, ao passo que a transparência passa a estar a serviço dos cidadãos e da sociedade civil de forma a exercerem uma cidadania mais consistente e qualificada.

Percebe-se que a política de dados abertos complementa e potencializa as políticas do governo relativas à transparência e sobretudo auxilia a dar respostas estruturais às demandas de informação. As políticas de Governo eletrônico permitem maior relevância às discussões de dados abertos fundamentadas em princípios de promoção da transparência, participação e colaboração social desde o empoderamento da sociedade como agente de acompanhamento e elaboração de políticas públicas.

5.7 Impactos da transparência na gestão pública da UFC

A gestão das organizações públicas podem ser beneficiadas pelos efeitos da promoção da transparência com ganhos significativos desde a garantia do acesso à informação pública. Nesse sentido, a discussão de um regime de acesso à informação com base na observação da implementação da LAI na UFC permitiu evidenciar aspectos positivos nesta instituição. Entre os aspectos observados, ressalta-se que a LAI permitiu o estabelecimento de um canal para participação social cuja eficiência e eficácia discutiu-se em tópico anterior bem como pode ser

observado o fortalecimento das políticas de gestão da informação na agenda da UFC como reflexo de uma imposição do Governo Federal.

Com relação ao primeiro aspecto, pode-se perceber que a criação do Serviço de Informação ao Cidadão configura uma experiência concreta e inovadora, haja vista a instituição dispor ainda de poucos canais de contato com sua comunidade acadêmica. Geralmente os contatos tradicionais ocorrem quando da elaboração de seus instrumentos de grande porte, como PDI, momento no qual toda a comunidade é convocada para participar com base em contribuições em torno de seus eixos estratégicos. Pode-se perceber isso conforme o Coordenador D da PROPLAD: "Tendo em vista a preocupação crescente da instituição em atender a comunidade, busca-se trazer a comunidade para debater sempre que estamos em processo de elaboração do PDI. (...) Buscamos informar no site que o processo de construção do PDI está acontecendo e deixamos claro, nos sites, que o processo está ocorrendo(...)" Ressaltam-se os esforços desenvolvidos pela Instituição na tentativa de expor as informações do seu cotidiano sobretudo as ações de informação desenvolvidas pela Coordenadoria de Comunicação Social já relatadas.

Outra importante contribuição do SIC, quanto a sua via de participação social, diz respeito ao seu potencial de revelar assuntos de interesse da comunidade acadêmica e da comunidade externa para o corpo político e burocrático da UFC. Além da oportunidade de acompanhar as execuções, os gastos e outros aspectos relativos ao funcionamento da Universidade, os cidadãos colocam em destaque, por intermédio de seus pedidos de informação, os temas de suas solicitações na pauta da organização educacional. Mas, de fato, as contribuições externas advindas dessas solicitações ensejam alterações e influenciam no posicionamento gerencial e administrativo da UFC ?

Pode-se verificar que os pro-reitores entrevistados até mantêm certa preocupação com as demandas, mas buscam concentrar seus esforços na manutenção do prazo de atendimento das solicitações. O Gestor A, por exemplo, garante que seu "[...] setor funciona bem e é organizado, então vejo que tá funcionando bem a questão do respeito aos prazos e quando ocorrem prorrogações são devidamente justificadas". Já o Gestor B procura ressaltar a trajetória do pedido e enaltece que o controle maior é efetuado pela Ouvidoria:

Com relação a informação solicitada, verificamos a pertinência e se ela existe, se a informação é possível de ser dada. O serviço de informações ao Cidadão manda pra unidade responsável para que ela possa levantar as informações, fazer a análise se pode ser feita, podendo ser feita, a informação então entra no critério do entendimento do que está sendo pedido, então se não for compreendida, o pedido é devolvido pra melhor esclarecimento, o que é não e tão incomum de acontecer, ou

simplesmente ela é rejeitada. Basicamente, o SIC, na Ouvidoria, fica com o controle de encaminhamento de prazos.

Por conseguinte, o apoio da Ouvidoria é fundamental quando se refere ao maior esclarecimento do Pedido do Cidadão sendo que a Ouvidoria busca repassar o pedido apenas quando existem critérios explícitos de objetividade na elaboração das perguntas. Aliás, essa atitude da Ouvidoria decorre do fato de manter-se em constante contato com as equipes da CGU que buscam orientar que, no contato com o pedido, será primordial a "negociação" com o cidadão para que seja possível atender suas perspectivas no menor tempo possível. Essa negociação geralmente envolve uma aproximação da Ouvidoria com o cidadão buscando que este possa esclarecer sua demanda de modo abrangente. Nota-se a importância desse contato com a CGU com suporte nas palavras do Gestor D:

Como desde o início, nós tivemos o apoio da CGU, que esteve sempre presente pra auxiliar a instituição na organização das informações que estão no site, fazer a carta do cidadão(...); sempre que estávamos com dúvida quanto se poderíamos disponibilizar esta ou aquela informação, ligávamos e ele sempre procuravam dar apoio. No fim das contas, a decisão de dispor a informação fica por nossa conta, mas sempre contamos, quando precisamos, do apoio da experiência dos auditores e técnicos da CGU.

Verificou-se que existe uma sensibilização e uma conscientização muito forte da Ouvidoria para importância do uso eficaz do SIC no processo de transparência da UFC., Atenta-se, no entanto, para o fato de que, via de regra, os pedidos têm suas respostas concentradas nas coordenadorias das pró-reitorias. Conforme o Gestor D, "[...] geralmente, o fluxo do pedido sai daqui por e-mail ou Whatsapp, o jeito que for mais rápido, para a coordenadoria ou até secretarias executivas. Muitas vezes mando com cópia para o pró-reitor tomar consciência."

O fato de as divisões menores não participarem, de uma maneira geral, na elaboração de respostas e levantamento dos dados, sugere concentração de atribuições na figura dos coordenadores das pro-reitorias. Isso poderia ser mais bem equacionado pela Instituição com amparo numa discussão do fluxo de encaminhamento dos pedidos às coordenadorias de forma que, sempre que possível, participem a maior quantidade possível de unidades internas.

Interessante salientar, ainda, a maneira como a transparência ativa e passiva podem se cruzar. Na análise inicial da solicitação de informação, a equipe da Ouvidoria tem por hábito verificar se tais informações já estão disponíveis nos *sites* das pro-reitorias. Isto se depreende nas palavras do Gestor D

as vezes já tem material que é feito pelas Pro-reitorias, que já estão no site delas e que as pessoas não conhecem, não sabem da sua existência. Caso encontrem dados que respondam tais solicitações nos sites ou em documentos neles dispostos, respondemos diretamente com o link da respectiva Pro-reitoria onde o cidadão pode encontrar os dados e informações demandados.

Interessante é observar ser corriqueiro o fato de vários pedidos de informação serem abertos mesmo com as informações que lhe atendem constando direta ou indiretamente nos sítios da UFC ou de suas Pró-reitorias. Isso pode-se denotar algumas situações: que o cidadão não busca suas informações de modo habitual, que mesmo a pessoa visualizando essas informações, ela gostaria de ratificá-las por meio do retorno do SIC, ou a Instituição educacional não busca disponibilizar informações didaticamente.

Essas questões trazem à tona a discussão, ressaltada anteriormente, quanto ao juízo de valor retratado no pedido e que no início da implementação da LAI foram bastante questionados pedidos de informação considerados "estranhos" aos pro-reitores em exercício já que soavam informações motivadas por disputas de poder e conflitos internos de setores. A solução adotada pelos gestores foi solicitar um estudo de que práticas adotar nos mais diversos casos de solicitações.

Verificou-se a necessidade de a Ouvidoria da Instituição utilizar-se dos relatórios gerados pelo E-sic para verificação de que unidades da Universidade são mais demandadas bem como orientá-las em seus processos e práticas de transparência ativa com esteio no levantamento de que assuntos e categorias são mais demandados pelos cidadãos. No entanto, essa tarefa, não é de fácil execução conforme atesta o Gestor D: "Entre os desafios que mais se sobressaem no momento, talvez seja o maior deles a transformação de demandas de transparência passiva em transparência ativa.

Nesse sentido, cabe averiguar se as pró-reitorias, de fato, buscam se aprimorar com base em demandas de informação, buscando observar se esforços são desenvolvidos à procura do aprimoramento da transparência ativa e passiva.

A discussão tem o escopo de esclarecer as seguintes palavras da Gestora C: "A disponibilização de informações de interesse público, além de facilitar o acesso dos cidadãos e de reduzir o custo com a prestação das informações evita o acúmulo de pedidos de acesso sobre temas semelhantes".

Visualizando os sítios da PROPLAD, PROGEP e PROGRAD, observou-se aspectos que demonstram estar a Instituição atenta para a divulgação de informações que estejam sendo mais demandadas pelo cidadão. Ao observarem que em torno de 63,42% dos pedidos das solicitações de informação dizem respeito a dados ou informações contidos em processos

administrativos abertos por suas coordenações, os gestores maiores da PROPLAD e PROGEP solicitaram que fosse incluídos em seus sítios, *links* de direcionamento ao SIPAC, de modo que o cidadão ou qualquer pessoa pudesse ter acesso público ao andamento da tramitação dos processos abertos pelas unidades.

No intuito de esclarecer processos relativos à rotina administrativa dessas pro-reitorias, ambas procuram disponibilizar agendas, sendo a da PROGEP contendo informações que tratam de procedimentos a serem adotados por todas as unidades para atendimento da legislação federal de pessoal ativo, inativo e pensionista; e a da PROPLAD refere-se especificamente às atividades de atendimento diário do pro-reitor da unidade.

A Pro-Reitoria de Gestão de Pessoas, além do *link* para acesso ao SIPAC, também disponibiliza *links* com acesso ao Sistema de Planejamento, Gestão e Recursos Humanos (SIGPRH) e Sistema de Gestão de Acesso. Um quadro contendo quantitativo de servidores e respectivas categorias funcionais encontra-se disposto em seu sítio por meio do *link* "UFC em números", reflexo do grande quantitativo de pedidos contendo dados relativos a servidores técnico-administrativos e docentes da Instituição. Interessante é se notar a visão da disposição de informações ativamente, segundo a Coordenadora A da PROGEP:

Na página eletrônica da PROGEP, há informações permanentes sobre nossos assuntos para os usuários acessarem. Na parte de "Estrutura e Atribuições" e também no item documentos e formulários, pode-se identificar diversas informações produzidas por nossa unidade e também como são produzidas. Quando há mudanças, atualizamos o site. Além disso, o sistema SIGPRH pode ser utilizado pelo servidor pra encontrar as principais informações da sua vida funcional enquanto o sistema SIPAC deve ser utilizado para o acompanhamento dos processos que tramitam nas unidades da Universidade. O acesso pode ser feito de forma restrita com uso de senha ou acessível ao público em geral.

De modo geral, os diversos sistemas operacionais disponibilizados no SI3 podem ser vistos e compreendidos na UFC como artefatos de informação quando correlacionados com a LAI. De modo geral, sistemas como SIPAC, SIGPRH, SIGAA são usados cotidianamente na rotina laboral dos diversos servidores das pro-reitorias estudadas, servindo para dispor informações relacionadas ao âmbito de cada uma delas. Destaca-se o SIPAC, já que é dotado de módulo aberto onde qualquer cidadão que tiver interesse poderá vir a usar este sistema para pesquisa de processos administrativos no âmbito da Instituição. É uma ferramenta de relevância para empoderamento do cidadão na medida em que este poderá ter acesso sobre a trajetória de demandas ocorridas na UFC.

Os sistemas podem ser vistos como elementos de grande agregação de informações, auxiliando a UFC no processo de consolidação das informações e contribuindo para que as

informações públicas geradas em seu cotidiano sejam transparentes e passíveis de disponibilização para a comunidade.

Por conta de sua atuação de supervisão, coordenação e controle das atividades de graduação da UFC, a PROGRAD busca reunir as perguntas de maior ocorrência nas solicitações de informação e as divulgou em quadros em seu sítios, destacando-se os denominados "Perguntas Frequentes", "SISU", "ENADE" e "Guia de Profissões".

Sendo assim, a Pro-Reitoria de Graduação buscou deixar explícitos os aspectos relativos ao funcionamento do SISU e ENADE na Universidade, pois diversas demandas de alunos buscam orientações acerca de procedimentos de matrícula, expedições de diploma, aspectos de assistência estudantil, bem como outros detalhes vinculados à vida acadêmica do discentes. O Guia de Profissões objetiva esclarecer o estudante na escolha do curso, detalhando área de atuação do profissional e mercado de trabalho de cada uma das profissões, bem como demonstra como o curso é oferecido pela Instituição.

A PROPLAD adotou ação estratégica interessante ao dispor em seu sítio *link* denominado "Transparência Pública" conforme se vê na Figura 23. Busca-se atender à regulamentação do Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, e da Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006, determinando que a instituição federal adote as denominadas Páginas de Transparência Pública. O referido *link* evidencia que a UFC busca apresentar dados referentes às despesas que realiza com informações sobre execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, diárias e passagens. Cabe lembrar que a responsabilidade pela gestão das páginas cabe ao MPOG e à CGU que as atualizam periodicamente com os dados contidos nos sistemas do Governo Federal (SIASG, SIAFI). As informações dessas páginas complementam as informações contidas no Portal da Transparência, fazendo com que integrem o rol das ações de governo voltadas para o incremento do controle social, pois permite o conhecimento das condições de uso dos recursos gerados pelo pagamento dos tributos.

Ainda em atenção à PROPLAD, pode-se ainda atentar para a importância atribuída pelo Coordenador B desta Pro-Reitoria à utilização dos checklists (listas de verificação), formulários e manuais disponibilizados no sítio: "Na nossa unidade, a questão da transparência é demonstrada pela página de nossa Pró-reitoria, onde estão apresentadas, dentre outras informações, as demonstrações contábeis, manuais de procedimentos, formulários e checklists."

Segundo o Gestor C, "[...] recomenda-se a nossos servidores que busquem conhecer os fluxos e rotinas relacionados ao seu trabalho de forma a executarem melhor e com

segurança suas atividades". A unidade, então, busca adotar medidas que permitam melhorar o gerenciamento da produção de informações. De que maneira, porém, esse gerenciamento ocorre no processo de elaboração das informações com o auxílio desses instrumentos?

O uso de *checklists* tem por finalidade orientar a organização dos processos, sendo um instrumento de fundamental importância no desenvolvimento das atividades, pois eles propiciam condições necessárias a um melhor controle interno, por meio de ações preventivas com foco na verificação das informações essenciais em atendimento às exigências das normas legais aplicadas ao setor público. Outro aspecto importante destacado pelo Gestor C é "[...] o fato de que a normatização dos procedimentos internos permite maior efetividade à gestão dos riscos e melhor padrão de governança no âmbito de toda Administração interna da UFC". Ainda conforme o Gestor C

O objetivo da utilização dos formulários e manuais é permitir a uniformização dos procedimentos referentes às diversas atividades da Pró-Reitoria, dispondo as informações de maneira sistemática, racional e segmentada, orientando a execução das tarefas e proporcionando uma maior segurança quanto aos aspectos técnicos e maior celeridade no andamento dos processos, assegurando, ainda, uma melhor integração dos diversos subsistemas da instituição.

A Coordenadora C da PROGEP também destaca as informações nas páginas de determinadas pro-reitorias necessárias à organização burocrática e gerencial: "Algo positivo que existe na instituição é a normalização dos procedimentos que se encontram disponíveis nas páginas da PROGEP e PROPLAD, que ajudam na uniformização dos principais procedimentos adotados".

A discussão acerca desses documentos de informação permite retratar o segundo aspecto a ser discutido e não se atrela apenas ao SIC mas à importância das políticas de gestão da informação na organização pública. Ao estudar a UFC, nota-se que ao longo do processo de implementação da LAI na esfera do Governo Federal, observou-se um novo impulso para esta área, motivado pela necessidade de prestação de informações com qualidade e prazo legal definido.

Nesse viés, pode-se perceber a valorização das práticas de gestão que possibilitaram o levantamento de dados e informações para responder aos pedidos cadastrados no SIC, aproximando para a agenda governamental iniciativas tidas como pouco prioritárias quando postas perante as demais necessidades da gestão da máquina pública. Essas novas atitudes gerenciais podem ser verificadas como pela afirmação do Coordenador C, da PROPLAD, onde diz que "[...] a PROPLAD tem trabalhado ativamente junto ao Comitê de Planejamento

da Instituição fazendo uma gestão participativa e transparente, onde as decisões estratégicas são tomadas envolvendo todas as áreas da Universidade."

Nesse sentido é que podem ser entendidos os esforços da UFC em observar as iniciativas emanadas do Governo Federal correlacionadas à gestão da informação na agenda governamental como o aprimoramento da gestão documental, a melhoria dos sistemas de tecnologia da informação e ações de mapeamento e compartilhamento dos ativos de informação sempre com o respeito à segurança da informação institucional. Esta realidade pós-LAI, que vem sendo implementada, é bem ilustrada pelo Coordenador B da PROPLAD:

A LAI foi sancionada para beneficiar o cidadão mas, na realidade, ela está modificando o processo informacional dentro das organizações públicas, implementando novos processos de adaptação nas comunicações, gestão de documentos e informações. Estamos prestes a ter alterações drástica de rotina na tramitação dos processos de toda a Pro-reitoria e de toda a Universidade com o vinda de uma sistemática que o Governo Federal está em vias de implementar

Já o chefe da divisão X da PROGEP relata o uso de sistemas vinculados a Plataforma SI3 da UFC, procurando ressaltar a contribuição destes na produção de informações da Instituição, além de ressaltar algumas poucas ações de treinamento oferecidas pela UFC aos seus servidores, além de destacar o advento de um sistema em vias de implantação

Atualmente, a Universidade utiliza o SI3 com abas como o SIPAC, onde tramitamos processos, SIGPRH, onde realizamos consultas e cadastros funcionais além da existência do SIGAA e do SIGADMIN e Biblioteca Universitária. Esses sistemas permitem uma melhor disponibilização das informações mas, ainda há uma carência importante na alimentação desses sistemas, até por que há poucos relatos de cursos de capacitação para uso desses sistemas pelos servidores. Recentemente, foi lançado novo sistema de tramitação de processos e, conforme está sendo divulgado no site institucional, terá um período de capacitação dos servidores para o seu manuseio e, assim, estimular seu uso.

Nesse contexto, "[...] a implementação do SEI - Sistema Eletrônico de Informações - surge como uma modificação promovida pelo Governo Federal com perspectiva de implantação na UFC prevista para setembro ou outubro de 2017", de acordo com Gestor C. Em virtude da proximidade do prazo de implantação adotado pela Instituição, as pro-reitorias disponibilizaram *links* para que os servidores realizem curso *on-line* em plataforma virtual denominada SOLAR desenvolvida pela UFC Virtual. De acordo com o Gestor C, "[...] a previsão é que a UFC substitua o módulo de protocolo integrante do SI3 (SIPAC) sendo que a totalidade de seus processos administrativos passe a ser gerenciados pelo SEI".

Pode-se observar que o SEI será adotado na UFC como sistema oficial de gestão de documentos e processos eletrônicos. Esta ação permitirá que a Instituição adote o regramento

disposto no Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015, que dispõe sobre o uso de meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal e tendo como objetivos o disposto no seu art. 3º:

- I- assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental e promover a adequação entre meios, ações, impactos e resultados;
- II - promover a utilização de meios eletrônicos para a realização dos processos administrativos com segurança, transparência e economicidade;
- III - ampliar a sustentabilidade ambiental com o uso da tecnologia da informação e da comunicação; e
- IV - facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas.

Quais são as pretensões do Governo Federal com o SEI? Quais serão sua abrangência e seus possíveis efeitos? É um sistema cedido gratuitamente para as instituições públicas que permite o fluxo de documentos e processos em um ambiente virtual, eliminando o uso de papel como suporte físico e com a perspectiva de disponibilizar informações em tempo real. Surge como um produto do Projeto "Processo Eletrônico Nacional" (PEN), iniciativa conjunta de órgãos e entidades de diversas esferas da administração pública com o intuito de estabelecer uma infraestrutura pública de processos e documentos administrativos eletrônicos.

Consoante informações do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, o PEN proporciona a integração de variados esforços que já estavam em curso no âmbito do Governo Federal e possibilitará melhorias no desempenho dos processos da administração pública, com ganhos em agilidade, produtividade, transparência e satisfação do público usuário.

Vê-se que certos servidores já realizam previsões quanto aos possíveis impactos do SEI. É o que pode ser observado na afirmação da Coordenadora D da PROGEP que também destaca aspectos já permitidos pelo atual sistema de protocolo:

Acredito que, com a implementação desse novo sistema de tramitação de processos, que está previsto, os procedimentos administrativos tornem-se mais transparentes. Utilizamos, atualmente, o SISTEMA SIPAC que já permite a digitalização de documentos o que permite transparência acerca dos procedimentos, no entanto, a maioria dos servidores, não possuem a cultura de utilizar esse sistema de informação para melhoria da transparência dos procedimentos, uma vez que, são raros os setores que digitalizam os documentos e anexam ao sistema SIPAC.

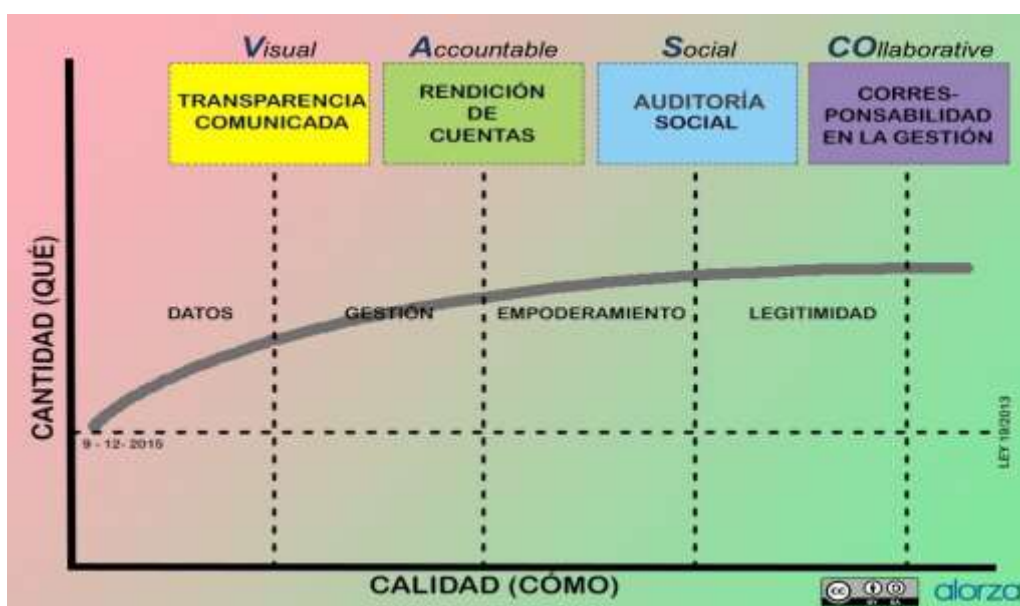
Figura 23 - Notícia de capacitação SEI.



Fonte: Sítio da PROPLAD (2017).

A LAI vem permitindo a UFC desenvolver adequadamente boas práticas de transparência ativa e passiva. Estas modalidades permitem a Instituição exercer uma transparência potencial, já que busca dispor as informações em portais e atender as diversas demandas de informação no canal de atendimento ao cidadão do E-SIC. Para, no entanto, que a Instituição possa avançar em um processo de transparência efetiva, interessante é observar as ações desenvolvidas no roteiro da Figura 24 na busca de uma transparência mais eficaz.

Figura 24 - Roteiro para uma transparência efetiva e eficaz.



Fonte: Zarate (2017).

O estabelecimento de uma "Transparência Comunicada" passa pela viabilização da disposição de dados abertos que possibilitem visualizações interativas aos usuários dos dados e das informações. Este aspecto relaciona-se à facilidade com que o ente público deva dispor os dados abertos de maneira visível aos cidadãos, buscando sempre critérios mais objetivos possíveis. Um exemplo de boa prática de transparência comunicada da UFC pode ser encontrada no Artefato de Informação PDI de 2016, ilustrado na figura 25 cujo menu interativo permite a visualização gráfica de várias categorias de Assunto.

Figura 25 - Visualização Menu Interativo PDI 2016 UFC.



Fonte: Anuário Estatístico (2016).

Prestar contas à sociedade deve ocorrer a partir da demonstração de resultados dos programas, projetos e serviços com os progressos e possíveis desvios na previsão inicial. O estudo das pro-reitorias permitiu a identificação de que o funcionamento da gestão institucional se pauta em documentos institucionais como o PDI e também pelos regulamentos normativos oriundos de instâncias superiores do Poder Executivo Federal, constituindo-se como dispositivos de informação. O funcionamento gerencial das operações administrativas da Instituição é operacionalizada por artefatos de informação que podem ser internos, tais como os sistemas internos dispostos na Plataforma SI3 e os externos como os sistemas estruturantes do Governo Federal: SIAFI, SIASG, SCDP etc.

Nesse sentido, pode-se detectar a execução de um processo de prestação de contas pela UFC, de modo que os programas e projetos institucionais, sobretudo acadêmicos, são

dispostos aos cidadãos, ativamente, no portal institucional e nos sítios das respectivas proreitorias, atendendo ao elenco de categorias informativas obrigatórias da LAI.

A execução de práticas de prestação de contas contribui bastante para o empoderamento dos cidadãos. A existência de práticas de empoderamento pode ser percebida desde as práticas de controle, acompanhamento e avaliação das ações públicas pelos cidadãos no que se pode denominar de auditoria social. Geralmente, esse processo é frequentemente exercido por movimentos e organizações sociais que buscam aprofundar fóruns de acesso à informação pública e realizam estudos assentados nas informações dispostas pelas entidades públicas com as mais diversas finalidades sendo que práticas de Auditoria social podem ser encontradas em seus *sites*.

Por conseguinte, a existência de boas práticas de Auditoria Social permite vislumbrar que a co-responsabilidade da Gestão Pública no desenvolvimento cidadão vem sendo possível de ser observada desde a inovação pública propiciada pelo Governo Aberto.

Essa discussão permite, então, entender como e por que os dados abertos devem responder ao novo modelo de governo aberto que vem sendo estabelecido pelo Governo Federal e que visa a transformar as relações entre os componentes da sociedade civil e os entes públicos de maneira a fortalecer as relações democráticas.

Nesse interím, o acesso à informação obriga o Governo Federal e seus entes, como a UFC, a mudar a governança de modo a agregar valores como colaboração e responsabilização como pedras angulares para a implantação de um regime de acesso a informações calcado na estratégia de dados abertos.

Toda estrutura no governo eletrônico deve ser posta em convergência com os caminhos que levem o cidadão a poder exercer a cidadania e fazer parte do processo democrático, desde tomar conhecimento das ações de cada organização, passando pelos mecanismos de controle social até a instância na qual o cidadão possa contribuir com as decisões públicas.

Apesar de a análise verificar aspectos de um bom atendimento aos ditames da LAI, pode-se afirmar que a UFC dispõe de uma transparência potencial por se mostrar obediente aos procedimentos legais de transparência ativa e passiva. Para a ocorrência, porém, de uma maior transparência efetiva, deve buscar disponibilizar dados abertos no Portal de Dados Abertos do Governo Federal, pois ainda não o fez com nenhum conjunto de dados.

Tendo em vista a UFC ainda estar implementando seu Plano de Dados Abertos, percebe-se que a Instituição ainda está em vias de implementar uma transparência colaborativa de maior intensidade. Apesar, no entanto, desse lapso de déficit quanto à gestão

da informação de dados abertos, as ações de informação relativas a transparência ativa e passiva mostram-se bem executadas por seus servidores. No estabelecimento do Plano de Dados Abertos, é fundamental estabelecer um planejamento estratégico, de maneira a criar um plano de ação com iniciativas consistentes com as capacidades organizacionais.

A mera disponibilidade de dados abertos, no entanto, não garante a reutilização desses dados pelos cidadãos. É necessário que a iniciativa de dados abertos da Instituição esteja embasada em objetivos específicos que permitam que esses dados possam empoderar os cidadãos e gerar valor. Nesse sentido, é primordial o estabelecimento de indicadores de uso desses dados abertos de maneira com que possam ser percebidos na constância do uso desses dados pelos cidadãos. Percebe-se, então, importância do uso desses indicadores de modo que permitam observar a utilização dos dados abertos pelos cidadãos para avaliar se o órgão público está cumprindo o compromisso com os usuários da informação e quais são as possíveis deficiências da estratégia de abertura de dados³².

É nesse sentido que o setor público deve fazer um esforço contínuo para fornecer dados que gera naturalmente por meio de seções ou portais de dados abertos ou mesmo em seus sites institucionais, de fácil acesso e compreensão. É fundamental que o ente público possa observar ser muito importante que a publicação da informação se torne uma experiência de satisfação ao usuário-cidadão.

Nesse sentido, o estabelecimento de uma instituição com boa governança e com condições satisfatórias de governabilidade deve incluir os valores do Governo Aberto como meio de adicionar valor público à sua gestão, permitindo inová-la, bem como responde à procura de integridade profissional e institucional. A figura 26 busca deixar claro como os aspectos tratados estão entrelaçados.

³² Diversas são as metodologias para medir iniciativas de dados abertos: Open Data Maturity in Europe, Open Data Barometer, Norma UNE 178301:2015 sobre Datos Abiertos en Ciudades Inteligentes, OUR Data Index, Global Open Data Index, OPEN DATA MONITOR

Figura 26 - Aspectos necessários a um governo de boa governança.



Fonte: Zarate (2017).

Interessante observar como o Regime de Informação poderá vislumbrar um cenário necessário à ocorrência dos aspectos de uma boa governança ressaltados na Figura 26. Nota-se que os dispositivos e artefatos são elementos garantidores do acesso à informação na UFC, criando condições de que a instituição, por intermédio dos atores sociais como Ouvidoria e Coordenadorias, estejam implementando canais ou vias de maior colaboração com os cidadãos, possibilitando assim maior abertura das atividades institucionais.

Pode-se entender, por conseguinte, que a ocorrência de uma boa governança passa pela implementação de práticas de gestão que permitam que os atores sociais que produzam informação possam também disponibilizá-las de modo que a integridade da gestão da Universidade possa ser vislumbrada com a possibilidade de que venha a ocorrer uma gestão por resultado, na qual a opinião pública venha a ser considerada pela UFC como estabelecimento de um ambiente gerencial inovador e democrático.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto brasileiro de proteção, promoção e garantia do direito de acesso a informações públicas é multifacetado. Diversas ações concretas são efetivadas pelo Governo Brasileiro direcionadas à promoção da disponibilidade e do acesso à informação sendo o advento da LAI importante meio de consolidação (legal e operacional) na implementação de um regime de acesso a informações como eixo norteador das políticas governamentais. A discussão acerca do Regime de Informação adotado pela esfera governamental torna-se de relevância, dada a complexidade da relação governo-cidadão, sobretudo quanto ao contato e sentimento por parte do cidadão em sentir a atuação do Estado.

Constatou-se que o Governo Federal, mediante o assessoramento da CGU, exprime duas estratégias como pilares no suporte à implementação da Lei de Acesso à Informação consistindo a primeira no Serviço de Informações ao Cidadão, que funciona como uma estrutura de atendimento com suporte de uma ferramenta computacional desenhada para atender especialmente o fluxo de distribuição de tarefas na rede de informantes dos órgãos públicos acionada com base nas perguntas dos cidadãos direcionadas aos órgãos. A segunda diz respeito à publicação de dados governamentais abertos para ampliar o universo de informações disponibilizadas a partir dos dados gerados pelos órgãos da Administração Pública Federal, no sentido de expandir a divulgação das informações para além daquelas listadas como obrigatórias pela LAI e legislações correlatas, proporcionando autonomia no manuseio dos dados pelo cidadão.

A análise dos anos iniciais de funcionamento da LAI na UFC revela indicativos interessantes da maneira como os cidadãos estão utilizando esta lei como canal de participação social. Apesar de este estudo conter um retrato parcial das atividades de determinadas unidades demandadas no âmbito da UFC, vê-se, no que foi observado na Instituição educacional estudada, a maneira como o Estado está se modificando para atingir novos patamares de permeabilidade ao seu meio externo.

A observação dos aspectos relativos a transparência ativa e passiva permitiu que fossem identificadas conexões entre essas práticas de transparência, influenciando na condução da gestão da Universidade. É o caso, por exemplo, da transparência ativa da Instituição ter passado por aprimoramentos a partir da análise das informações mais demandadas às pro-reitorias. Assim, as unidades estudadas perceberam a necessidade de um certo aprofundamento da transparência ativa, baseando-se nas informações requeridas por solicitações anteriores dos cidadãos.

São constatados movimentos dialéticos na fase inicial de implementação da LAI, sendo possível observar tensões nos gestores de maior escalão das unidades estudadas. Nesse sentido, divisaram-se "estranhamentos" dos gestores das Pro-reitorias com o teor dos pedidos de informação, demonstrando resistência quanto ao atendimento indiscriminado dos pedidos de informação. Em parte, havia razões concretas desses gestores quanto à resistência, já que diversas informações pessoais e de foro íntimo de servidores, alunos e pessoas externas à Instituição eram demandadas quando existia previsão constitucional para ampará-las de uma divulgação ampla. Neste momento, notou-se a existência de imposição da vontade do gestor sobre o cidadão, reflexo ainda de possíveis resquícios de uma cultura enraizada da administração pública brasileira de querer sentir-se a "proprietária da informação" mas que demonstrava prudência e respeito aos ditames de restrições de publicidade da LAI.

A resistência quanto aos atendimentos parece estar sendo superada nos dias atuais pelos servidores da UFC. Após vivenciar contradições, nota-se que a LAI "pegou", demonstrando efetividade e eficácia da UFC quanto aos seus esforços de atendimento de um regime. Os dados de atendimentos dos pedidos de informação retratados na pesquisa realizada por Alvarenga (2017) denotam bem o exemplar comportamento da UFC no caminho de dispor informações.

A UFC expressa, então, competência significativa perante a sociedade de modo a se destacar com grande potencial participativo e com boa prática de transparência ativa e passiva. A relevância do SIC como ferramenta para dinamização das transações entre a UFC e a comunidade externa permitindo aos demandantes de informação que expressem percepções, necessidades e anseios por informações.

Os resultados permitiram verificar o aspecto de que a informação está sendo compreendida com origem em um processo de partilha entre a Instituição e os cidadãos e não simplesmente uma mera troca entre estes, já que ocorre, com base na discussão teórica proporcionada por Silva e Gomes e conforme discutido por Caraça (1993), um "estado intenso de negociação" afirmado entre a UFC e os cidadãos demandantes, característico da existência de uma "transação de informação", fazendo com que, nesse processo, ocorram discordâncias e troca de experiências e diálogos entre o órgão e a pessoa, de modo a se tentar compreender o pedido e atendê-lo satisfatoriamente.

Mesmo com empecilhos iniciais, o E-SIC vem se aprimorando pela progressiva conscientização dos servidores de que o processo de disposição de informações deve fazer parte da sua rotina laboral. O constante amadurecimento e o aprimoramento desse sistema permitirão consolidar a visão de que a informação deve ser constituída a partir da partilha ou,

seja, do compartilhamento entre os servidores integrantes da UFC e os usuários de informação, proporcionando o fortalecimento da construção coletiva do conhecimento permitida por seu processo comunicativo. Esta formulação coletiva não deverá acabar com as tensões entre a UFC e o cidadão demandante mas permitirá vislumbrar um maior diálogo entre as partes de modo que os pedidos sejam atendidos com eficiência e eficácia.

A consolidação deste processo deverá passar pela conscientização do cidadão quanto ao seu direito de pedir informação de maneira objetiva, sem a necessidade de buscar informações pessoais de outrem e que possam ferir ou constranger direitos pessoais. Para isso, a comportamento da administração de sensibilizar as pessoas deve ocorrer com maior intensidade para que estas possam entender limites mínimos e necessários para o cumprimento da lei 12.527/11.

A partir da UFC, pode-se perceber que a política de transparência informativa de uma instituição federal não é de fácil implementação por conta de seu enorme escopo. Contudo, o Governo Federal se utiliza bastante do progresso proporcionado pelas tecnologias de informação e comunicação com o artifício de manter maior aproximação com a população. A execução de uma política de transparência ocorre em estreita vinculação com uma política mais ampla de governo eletrônico e de comunicação eletrônica da União.

Nesse sentido, a UFC se utiliza de uma plataforma de comunicação denominada SI3, dotada de vários sistemas de Informação, como SIPAC, SIGAPRH, SIGAA, SIGAADMIN. Estes artefatos são usados corriqueiramente nos afazeres técnicos e acadêmicos das mais diversas unidades internas estudadas, sendo considerados como fundamentais para o processo de geração e agregação de informações. Dessa forma, basicamente, a criação interna de processos administrativos da Instituição passa, de algum modo, e em vários momentos, por estes sistemas.

O SIAFI, SIASG e portais de compras governamentais emergem como grandes catalizadores de informações aos usuários da informação. Esses são de responsabilidade do Governo Federal, sendo basilares no tocante à celeridade dos processos de aquisição interna da Universidade de maneira que a rotina administrativa da Instituição seja propiciada por eles. Informações geradas por estes sistemas encontram seu arquivamento digital no Portal da Transparência, caracterizando-se como agregador de informações relacionadas a aplicação de recursos públicos, não somente da UFC, mas também de todas os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e demais poderes.

Diversos são os dispositivos de informação observados na UFC. Conforme se divisou nas entrevistas realizadas bem como pela análise das categorias de informação obrigatórias

pela LAI a serem dispostas nos *sites* da Instituição e no das pro-reitorias. O PDI da instituição, os anuários, os regulamentos internos de cada pro-reitoria, bem como regulamentos específicos demandam peculiaridades relativas à divulgação de informações específicas no âmbito das coordenadorias dessas pro-reitorias são exemplos de documentos que devem ser percebidos como dispositivos sob a metodologia do regime de informação.

Ressalta-se o caráter norteador dos dispositivos detectados que, via de regra, estabelecem critérios de organização administrativa de procedimentos no interior da organização, fazendo com que os servidores possam estabelecer uma boa rotina laboral padronizada, sobretudo em virtude da existência de guias de orientação de boas práticas visualizados em *check-lists*.

Este estudo proporcionou, então, o entendimento de que a UFC procura executar a LAI como processo de amadurecimento de um regime de disponibilização de informações públicas, discutindo-se a existência de elementos característicos da Metodologia do Regime de Informações. A análise da implementação da LAI na UFC permitiu atentar para o fato de que a informação se consolida como matéria-prima para as mais variadas ocasiões, sendo factível observar elementos característicos de um regime de acesso às informações a partir da verificação da maneira como a instituição busca cumprir o instituto legal.

A análise e discussão dos resultados permitiu que fossem identificadas as conexões entre as práticas de transparência e os significativos efeitos positivos que podem promover para a gestão das organizações públicas. Observa-se que o exercício do direito de acesso à informação fomenta aspectos fundamentais para a gestão das organizações, como a abertura de canais de participação; a priorização de iniciativas de gestão da informação; e a promoção de medidas que garantam a qualidade das políticas públicas e dos serviços públicos. Marcado por movimentos mais dialéticos do que lineares, o processo de implementação da Lei de Acesso à Informação vivencia contradições e avanços, que resultam, entretanto, em saldo positivo para a progressiva consolidação dos valores democráticos e o exercício da cidadania.

No entanto, um aspecto primordial foi ressaltado por este estudo. Conclui-se que a UFC, ao se mostrar no caminho do cumprimento da LAI, é uma instituição transparente? Nota-se que a Instituição educacional estudada persegue os ditames legais da LAI dispondo informações que seriam de publicação obrigatória. No entanto, é fundamental atentar para o fato de que a disponibilização das categorias de informação indicadas pela LAI é uma condição necessária para alcançar a transparência mas não suficiente para determinarmos a UFC como instituição transparente. Sendo assim, por mais que ela cumpra a LAI, se a informação não for inteligível ao cidadão, não se pode afirmar que a UFC cumpriu o

propósito da LAI, que é o de permitir que os cidadãos possam se apropriar da informação de modo com que possam tomar decisões das mais diversas estirpes.

A ausência de dados abertos da UFC no Portal de Dados Abertos não inviabiliza a boa disposição de informações ativa e passivamente, conforme demanda a LAI, mas torna o processo de transparência da Instituição menos colaborativo na medida em que a ausência de dados abertos da Instituição no Portal de Dados Abertos do Governo Federal denota um esforço tardio da Instituição em dispor essas informações.

Um possível desdobramento desta pesquisa seria vislumbrar a dimensão intelectual da informação publicada, de maneira a verificar se essas informações disponibilizadas estão revestidas de características que as tornam compreensíveis aos cidadãos que as buscam. Nesse anseio, estratégias metodológicas com entrevistas junto aos demandantes de informação seriam possíveis para verificar a ocorrência do acesso intelectual às informações e suas possíveis apropriações simbólicas.

Como segunda sugestão para futuros estudos, propõe-se ampliar o debate acerca do uso da informação em ambientes de governança públicas no âmbito das Ciências Política e Sociais, pois provavelmente tais discussões devem denotar a retração das ações do Estado promovidas pelas políticas neoliberais das últimas décadas. Com efeito, poderão ser vislumbradas concepções para compreender uma gestão pública participativa, partindo-se de diferentes concepções de governança, como a "*good governance*", por exemplo, de modo que poderá ser percebido o grau de interação entre os diversos atores sociais proporcionados a partir da implementação da regime de disponibilização da LAI.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Cláudio Weber. A César o que é de César. **Observatório da Imprensa**. 2009. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/a_cesar_o_que_e_de_cesar_mas_deva_gar_com_o_andor>. Acesso em: 4 jun. 2012.
- ALENCAR, Gabriel de Souza. **Transparência na Sociedade Internacional: influências na Política Brasileira de Acesso a Informação**. 2013. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2013.
- ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madri: CEPC, 2005.
- ALVARENGA, Cristiano. **RANKING DA TRANSPARÊNCIA DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS 2017**. Disponível em: <http://cristianoalvarenga.com/pesquisa/ranking-da-transparencia-das-universidades-federais-2017/>. Acesso em 10/08/2017.
- ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9905/disserta%c3%a7%c3%a3_o_Fabiano_vF.doc?sequence=1>. Acesso em: 04 nov. 2016.
- ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In. BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Org.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.
- ARTEN, F.A.C. Portais de comunicação pública online como propulsora de alternativas democráticas. **Pensamento Plural**, v.2, n.2, p.63-69, 2008.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BASTOS, A.W. **O habeas data e a proteção da privacidade individual: recuperação histórica da evolução conceitual e constitucional no Brasil**. 2007. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/15977/15541>>. Acesso em: 20 nov. 2016.
- BATISTA, Carmem Lúcia. As dimensões da Informação Pública: transparência, acesso e comunicação. **TransInformação**, Campinas, v. 22, n. 3, p. 225-231, set./dez., 2010.
- BELLVER, Ana; KAUFMANN, Daniel. Transparenting Transparency: initial empirics and policy applications. IN: **IMF Conference on Transparency and Integrity**, 6-7 July 2005, World Bank, Washington, D.C. 72 p. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/Transparenting_Transparency171005.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2016.

BRAMAN, S. **The emergent global information policy regime**. Houndsmills, UK: Palgrave Macmillan, 2004.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Acesso à Informação Pública**: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

_____. Corregedoria-Geral da União. **Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas**: garantia democrática do direito a informação, transparência e participação cidadã. Projeto Técnico de Cooperação Técnica entre o Governo Brasileiro e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Abril de 2010. 83 p. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/acesso-informacao-brasil/projeto-cgu-unesco/Projeto-de-Cooperacao-Tecnica-entre-o-Governo-Brasileiro-e-a-UNESCO.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

_____. **Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

BOBBIO, Norberto. **Estado governo**: por uma teoria geral da política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **O futuro da democracia**. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BOVENS, M. Information rights: citizenship in the Information Society. **Journal of Political Philosophy**, v.10, n.3, p.317-341, 2002.

BRITTO, C.A. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *Revista de Direito Administrativo*, n.189, p.114-122, 1992.

BUCKLAND, M.K. Information as thing. **Journal of the American Society for Information Science (JASIS)**, v.45, n.5, pp.351-360, 1991. Tradução de Luciane Artêncio.

CALLAND, Richard. Access to information: how is it useful and how is it used? In: NEUMAN, Laura. **Access to information**: a key to democracy. Atlanta: The Carter Center, 2013. pp. 15-28.

CAPURRO, Rafael; HJORLAND, Birger. O Conceito de Informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v.12, n.1, pp. 148-207, jan/abr. 2007.

CARAÇA, João. **Do saber ao fazer**: por que organizar a ciência. Lisboa: Gradiva Publicações, 1993.

CARDOSO, Gil Célio de Castro. **A atuação do Estado no desenvolvimento Recente do Nordeste**. João Pessoa: Editora UFPB, 2007.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. O enfoque de avaliação de políticas públicas. IN.: **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas**: uma contribuição para a área educacional. Campinas: UNICAMP, 2007. (Tese de Doutorado em Educação).

CIANCONI, R. **Gestão da informação na sociedade do conhecimento**. Brasília, DF: SENAI/DN, 1999.

COLEMAN, R. et al. Public life and the internet: if you build a better website, will citizens become engaged? **New Media & Society**, v.10, n.2, pp.179-201, 2008.

COMISSÃO AFRICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS, 32., 2002, Banjul, Gâmbia. **Relatório Anual...** Gâmbia, 2002.

COSTA, C.M.L.; FRAIZ, P.M.V. Acesso à informação nos arquivos brasileiros. **Estudos Históricos**, v.2, n.3, pp.63-76, 1989.

CUNHA, A.; RESENDE, F. Orçamento e Desenvolvimento. In: CAVALCANTI, B.S.; RUEDIGER, M. A.; SOBREIRA, R. **Desenvolvimento e Construção Nacional**: políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

DAGNINO, R. et al. Metodologia de Análise de Políticas Públicas. In: **Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté: Cabral Universitária, 2002.

DELAIA, C. R.; FREIRE, I. M. Subsídios para uma política de gestão de informação da Embrapa Solos: à luz do regime de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, pp. 107-130, set./dez. 2010. Disponível em: <<http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/view/956>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

DRUCKER, Peter. **Desafios Gerenciais para o Século XXI**. São Paulo: Pioneira, 1999.

EKBIA, H. R.; EVANS, T. P. Regimes of information: land use, management, and policy. **The information society**, London, v. 25, n. 5, pp. 328–343, set., 2009. Disponível em: <http://mypage.iu.edu/~evans/manuscripts/Ekbia-Evans.InfoSociety.2011.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

E-SIC. Sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão. 2017. Disponível em:< <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

ÉTHIER, Diane. **Introduction aux relations internationales**. Montreal: Les Presses de Université de Montreal, 2010.

FREIRE, Isa Maria. Categorização das ações de informação no Laboratório de Tecnologias Intelectuais – LTI. **Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, v. 5, n.1, pp.1-18, 2012.

_____. Sobre o Regime de Informação no Laboratório de Tecnologias Intelectuais – LTI. **INCID: R. Ci. Inf. E Doc.**, Ribeirão preto, v. 4, n.1, pp. 70-86, jan./jun. 2013.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva. **Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública**. 2013. 138 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Finanças, Rio de Janeiro, 2013.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, v. 84, pp. 65-94, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

FLORINI, Ann M. Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency. **Annual World Bank Conference on Development Economics**, April 28-30, 1999, Washington, D.C. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/18299/florini.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2016.

FONSECA, M.O.K. **Direito à informação: acesso aos arquivos públicos municipais**. 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1996.

FÓRUM de direito de acesso a informações públicas. 2017. Disponível em:< <http://www.informacaopublica.org.br/>>. Acesso em: 28 out. 2016.

FOX, Justin. Government transparency and policymaking. **Public Choice**, v. 131, n. 1/2, Apr., pp. 23-44, 2007. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/27698082>>. Acesso em: 14 out. 2016.

FROHMANN, B. Talking information policy beyond information science: applying the actor network theory. In: OLSON, H. A.; WARD, D. B. (Eds.). ANNUAL CONFERENCE OF THE CANADIAN ASSOCIATION FOR INFORMATION SCIENCE, 23., 1995, Edmonton, Alberta, **Proceedings...** 1995. Disponível em: <http://www.caicsci.ca/proceedings.1995/frohmann_1995.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, M. A. Os papéis do gerente e a qualidade da informação gerencial. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 19., 1995, João Pessoa. **Anais...** Rio de Janeiro, 1995. v. 1, pp. 309-325.

GORMAN, Sean. Information as a Public Good. **Intergovernmental Solutions Newsletter: Transparency and Open Government**, Spring. GSA Office of Citizen Services and Communications: U.S.A. government, 2009. p. 9. Disponível em: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/gsa/transparency_000.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2016.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélide. Da política de informação ao papel da informação na política contemporânea. **Revista Internacional de Estudos Políticos**, v.1, n.1, pp.57-93, 1999.

_____. Novos cenários políticos para a informação. **Ciência da Informação**. Brasília, v.31, n.1, pp.27-40, jan./abr. 2002.

_____. Habermas, informação e argumentação. In: PINZANI, Alessandro; LIMA, Clóvis M. de; DUTRA, Delamar V. (Coord.). **O pensamento vivo de Habermas: uma visão interdisciplinar**. Florianópolis: NEFIPO - UFSC, 2009. pp. 115-139.

_____. Regime de informação: construção de um conceito. **Inf. & Soc.:Est.**, João Pessoa, v.22, n.3, pp. 43-60, set./dez. 2012.

GROSSERIES, Axel. Democracy and Transparency. **Swiss Political Science Review**, v. 12, n. 3, Autumn 2006. pp. 83-90. Disponível em: <<http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/etes/documents/transparency1.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2016.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Avaliação de quarta geração**. Campinas: Editora UNICAMP, 2011.

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

HOLANDA, Nilson. Do monitoramento à avaliação. In. **Avaliação de programas: conceitos básicos sobre a avaliação “ex-post” de programas e projetos**. Fortaleza: ABC Editora, 2006

ISLAM, R. **Do more transparent governments govern better?** Washington: World Bank, 2003. (Policy Reserch Working Paper, n.3077).

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

_____. Análise de Políticas Públicas. **Revista Perspectivas em Ciência da Informação**, v.14, n.1, pp.2-22, jan/abr.2009.

JOIA, L.A.; CAVALCANTE NETO, A. A. Fatores críticos de sucesso na construção de processos government-to-government. **Organização & Sociedade**, Salvador, v. 11, n. 29, jan./abr. 2004.

KISSLER, L; HEIDEMANN, F.G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e Sociedade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, pp. 23-27, mai/jun 2006.

KONDO, S., et al. **Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer**. Brasília: MP, SEGES, 2002.

LIMBERGER, T. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito de ser informado e o princípio democrático. **Revista de Direito Administrativo**, n.245, pp.248-263, 2007.

LEJANO, Raul, P. **Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto**. Campinas: Arte Escrita, 2011.

LOPES, C.A. Acesso à informação pública para melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Cadernos de Finanças Públicas**, n.8, pp.5-40, 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: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>>. Acesso em: 3 dez. 2016.

_____. **Projeto de Lei da Câmara n. 41 de 2010**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. 30 abr. 2010. Disponível em: <<http://abaixosigiloeterno.wordpress.com/projeto-de-lei-41-2010/>>. Acesso em: 3 dez. 2016.

MAGNANI, M. C. B.; PINHEIRO, M. M. K. “Regime” e “informação”: a aproximação de dois conceitos e suas aplicações na Ciência da Informação. **Liinc em revista**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, pp. 593-610, out., 2011. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/index.php/liinc/article/view/392>>. Acesso em: 06 dez. 2016.

MARCHIORI, P. Z. A ciência e a gestão da informação: compatibilidades no espaço profissional. **Ciência da Informação**, Brasília, DF, v. 31, n. 2, maio/ago. 2002. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 24 mar.2007.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de Direito Comparado**. Brasília: UNESCO, 2009.

MENEZES, Anderson de. **Teoria Geral do Estado**. Rio de Janeiro. Editora Forense. 1992.

MITCHELL, RONALD B. Sources of Transparency: Information Systems in international Regimes. **International Studies Quarterly**, v. 42, n. 1, mar. 1998, pp. 109-130. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/2600819>>. Acesso em 27 dez.2016.

MIRANDA, R. C. da R. O uso da informação na formulação de ações estratégicas pelas empresas. **Ciência da Informação**, Brasília, DF, v. 28, n. 3, pp. 284-292, set./dez. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v28n3/v28n3a6.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2016.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das Políticas Públicas**. Pelotas: Educat, 2004.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Cidadãos como parceiros: informação, consulta e participação pública na formulação de políticas**. Paris: OCDE, 2001.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e Mecanismos de Controle. **Cadernos da Reforma do Estado**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1997.

PESSOA, Robertônio Santos. A nova administração pública. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 5, n.43, 2000. Disponível em:< <http://jus.com.br/revista/texto/318>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

PNUD/ONU. **Relatório do desenvolvimento humano 2002**: aprofundar a democracia num mundo fragmentado. Lisboa: PNUD, ONU, 2002.

RAMOS JÚNIOR, H.S.; ROVER, A.J. Democracia eletrônica na sociedade da informação. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 16., Belo Horizonte, 2007. **Anais eletrônicos...** 2007. Disponível em:< http://conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/aires_jose_rover.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2016.

RIBEIRO, Patrícia; SOPHIA, Daniela Carvalho; GRIGÓRIO, Deise de Araújo. Gestão governamental e sociedade: informação, tecnologia e produção científica. **Ciênc. saúde coletiva**, v.12, n.3, May/June 2007. pp. 623-631. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232007000300012&script=sci_arttext>. Acesso em: 2 dez. 2016.

ROBREDO, J. **Da Ciência da Informação revisitada aos sistemas humanos de informação**. Brasília, DF: Thesaurus: SSRR Informações, 2003.

RODRIGUES, Fernando. **Entrevista telefônica sobre os passos iniciais do projeto de lei de acesso à informação pública**. Entrevistador: Fabiano Angélico. São Paulo, 7 maio 2012. E-mail.

RODRIGUES, Fernando; SOARES, Marcelo. Lula diz que vai dar mais acesso à informação pública. **ABRAJI**. 27 out. 2006. Disponível em: <http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=357>. Acesso em: 10 out. 2016.

RUSSOMANNO, Celso. **Projeto de Lei n. 1019 de 2007**. Dispõe sobre a aplicação do disposto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, e dá outras providências. 9 maio 2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/458469.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2016.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análise de Conteúdo e trajetória institucional na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n.16. João Pessoa: UFPB,2011. Disponível em <<http://www.cchla.ufpb.br/caos>> Acesso em 16/11/17.

_____. Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. In. PRADO, Edna Cristina; DIÓGENES, Elione Maria Nogueira (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**: entre educação e gestão Escolar. Maceió: EDFAL,2011.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia do século XXI**. 3 ed rev. Rio de Janeiro: Record, 2007. p. 16.

SANTOS, Maria H. de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituinte. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, volume 40, n. 3, pp.335-376, 1997.

SECLAENDER, A.C.L. O direito de ser informado: base do paradigma moderno do direito de informação. **Revista de Direito Público**, v.25, n.99, pp.147-159, 1991.

SILVA, A. M. DA. **A informação: da** compreensão do fenómeno e construção do objecto científico. Porto: Afrontamento: CETAC.com, 2006.

SILVA, José Afonso da Silva. **Comentário contextual à Constituição**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Jonathas Luiz Carvalho; GOMES, Henriette Ferreira. O conceito de informação pelo viés da alteridade. **Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, v.7, n.1, jan./jun. 2014.

SOUZA, V. R. C. O acesso à Informação na legislação brasileira. **Revista SJRJ**, Rio de Janeiro, v.19, n.33. pp.161-181, abr. 2012.

STIRTON, Lindsay; LODGE, Martin. Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services. **Journal of Law and Society**, v. 28, n. 4, Dec. 2001, pp. 471-489. Disponível em < <http://www.jstor.org/stable/3657957>>. Acesso em: 31 nov. 2016.

UNGER. R. J. G.; FREIRE, I. M. Regimes de informação na sociedade da informação: uma contribuição para a gestão de informação. **Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, Campinas, v. 4, n. 1, pp. 87-114, jan./jun. 2008. Disponível em:< <http://www.sbu.unicamp.br/seer/ojs/index.php/rbci/article/view/384>>. Acesso em: 12 dez 2016.

VILLANUEVA, E. **Derecho comparado de la información**. 2. ed. Ciudad del México: Universidad Iberoamericana, 2002.

WEICHERT, M.A. **O direito à verdade e os arquivos sigilosos**. 2008. Disponível em: <<http://sejarealistapecaoimpossivel.blogspot.com/2008/11/arquivos-secretos-e-direito-verdade.html>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

ZÁRATE, Alberto Ortiz de. Taller de entrenamiento en herramientas de transparencia y apertura para gobiernos locales. In: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 8., 2017, Madri. **Anais...** Madri: GIGAPP, 2017.

APÊNDICE: ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO APLICADO AOS GESTORES

1. O que o sr. Gestor entende pela Lei de Acesso a Informação? Qual a relevância que o sr. vê na referida lei?
2. Como o sr. Gestor vê as perspectivas e limitações da LAI na UFC? Que condições foram disponibilizados pela unidade para atuação e cumprimento da Lei?
3. Como a Unidade trabalha com a questão da transparência? Que ações são desenvolvidas?
4. Que incentivos ou condições são promovidas pelo ESTADO para implementação da LAI no tocante a participação e controle social?
5. De que maneira o sr. Gestor implementa condições propícias ao desenvolvimento de uma cultura de transparência na sua unidade? Que políticas e ações são desenvolvidas visando à disponibilização de informações dispostas (regulamentadas) pela LAI?
6. Como a unidade se esforça (que medidas toma) para atender aos critérios de disponibilização de informações estabelecidos pela LAI? Que meios e instrumentos são utilizados para a promoção e divulgação de informações de interesse geral?
7. Existem sistemas de informação ou como se constituem as estruturas tecnológico-digitais capazes de dispor informações rotineiras da administração? Se sim, expor.
8. Informe os dispositivos que a unidade (Pró-Reitoria, Coordenadoria etc) contempla em caráter interno (da própria unidade) e externo (da Universidade em geral ou do Governo Federal) para atuação com a LAI, considerando:
 - a) políticas de atuação –
 - b) planos –
 - c) programas –
 - d) projetos –
 - e) outros –
9. Informe os artefatos que a unidade (Pró-Reitoria, Coordenadoria etc) contempla para atuação com a LAI, considerando:
 - a) sistemas de informação –
 - b) *sites* –
 - c) bibliotecas (físicas ou virtuais) –
 - d) redes físicas ou virtuais de comunicação (*e-mail*, redes sociais etc) –
 - e) outros –

10. Informe as ações desenvolvidas pela unidade (Pró-Reitoria, Coordenadoria, etc) para cumprimento da LAI no âmbito do atendimento as informações solicitadas, considerando:

a) tratamento dos dados das solicitações –

b) indicadores de solicitações –

c) divulgação na web (*sites*, redes virtuais de comunicação etc) –

d) Modos e ações de estímulo à interação da unidade com a comunidade (maneiras de interação virtual e presencial com a comunidade, atividades de educação/qualificação etc)