



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE BIBLIOTECONOMIA

MARKELLY SOARES MARTINS

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: uma análise da transparência ativa no Portal do governo do estado do Maranhão.

São Luís

2019

MARKELLY SOARES MARTINS

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: uma análise da transparência ativa no Portal do governo do estado do Maranhão.

Monografia apresentada ao Curso de Biblioteconomia da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), para obtenção do grau de Bacharel em Biblioteconomia.

Orientadora: Prof.^a Dra. Dirlene Santos Barros

São Luís

2019

MARKELLY SOARES MARTINS

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: uma análise da transparência ativa no Portal do governo do estado do Maranhão.

Monografia apresentada ao Curso de Biblioteconomia da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), para obtenção do grau de Bacharel em Biblioteconomia.

Orientadora: Prof.^a Dra. Dirlene Santos Barros

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dra. Dirlene Santos Barros (Orientadora)

Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dra. Aldinar Bottentuit

Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dra. Cláudia Maria Pinho de Abreu Pecegheiro

Universidade Federal do Maranhão

*Às minhas Marias: minha mãe, Maria das Neves,
cuja dedicação ajudou-me a tornar possível a
concretização de mais essa etapa da minha vida;
e à minha filha, Sofia Maria, razão diária do meu
sorriso.*

AGRADECIMENTOS

Ao autor da minha vida, Deus Pai, cujo nome é misericórdia. Por, diariamente, me agradecer com tantas bênçãos, dentre elas a força motriz para prosseguir na árdua caminhada do ser, do saber e do fazer;

À Universidade Federal do Maranhão, pela assistência fundamental às minhas necessidades acadêmicas e pessoais, através dos professores, funcionários e gestores do Curso de Biblioteconomia, contribuindo com o meu processo de aprendizagem;

À minha família, porto seguro, lugar do riso largo, das gargalhadas constantes, do descanso e da paz. Sem minha mãe, meus irmãos, minha filha, minhas cunhadas e meus sobrinhos, essa luta não teria o mesmo sentido, nem a vitória, o mesmo sabor. Em particular, meu carinho e gratidão ao meu primo Fernando Lopes Pereira, que possibilitou - me a digitação deste trabalho;

À minha querida orientadora, Prof.^a Dra. Dirlene Santos Barros, pela inspiração enquanto mulher e profissional e pelo auxílio, compreensão e dedicação imensuráveis;

Às professoras da banca examinadora, Prof.^a Dra. Aldinar Bottentuit e Prof.^a Dra. Cláudia Maria Pinho de Abreu Pecegueiro, por toda contribuição dada através das críticas e sugestões para o melhor desenvolvimento desta monografia;

Aos professores com os quais tive contato direto e pude aprender preciosas lições acadêmicas e de vida. Em especial, minha gratidão às professoras Silvana Vetter, com sua simplicidade, doçura e paciência; Cláudia Pecegueiro, com sua alegria, leveza de alma e fé; e Raimunda Ribeiro, com seu jeito acolhedor e suas palavras de encorajamento; particularidades que tanto me ajudaram e motivaram a persistir;

Ao meu querido amigo, Fabian de Azevedo, pelo apoio e incentivo mesmo na distância, por acreditar nas minhas capacidades muitas vezes mais do que eu;

Agradeço aos colegas da turma 2012.1 que iniciaram comigo essa caminhada, de modo muito especial a Amaury Araujo Santos, amigo que levo da Universidade para a vida. Foram muitas conversas, trocas e aprendizado. Não existem palavras suficientes para externar meu carinho e gratidão pelo seu apoio constante. Sua alegria, desprendimento e generosidade não somente me socorreram nas horas difíceis, como também me ajudaram a continuar acreditando em mim e no valor da amizade;

Por fim, minha gratidão a todos que, de alguma forma, contribuíram para a conclusão desta caminhada.

*A informação sintoniza o mundo.
Como onda ou partícula, participa na evolução e da
revolução do homem em direção à sua história.
Como elemento organizador, a informação referencia
o homem ao seu destino; mesmo antes de seu
nascimento, através de sua identidade genética, e
durante sua existência pela sua competência em
elaborar a informação para estabelecer sua odisseia
individual pelo espaço e pelo tempo.*

(BARRETO, 1994, não paginado).

RESUMO

Estudo sobre a transparência ativa no Portal do Governo do Estado do Maranhão a partir dos requisitos estabelecidos pela lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), e do Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012. Tem como base metodológica uma pesquisa bibliográfica e documental, de natureza descritiva e de abordagem qualitativa. Aborda as temáticas: informação, informação pública, direito a informação, direito de acesso à informação, lei de acesso à informação e transparência ativa. Busca compreender a LAI e interpretar os requisitos referentes à transparência ativa, para a construção de *checklist* para a coleta dos dados e análise a partir da interpretação das teorias abordadas, descrevendo os fatos e formulando opinião acerca das observações. Apresenta as características de um regime de direito à informação a partir de critérios internacionais. Aborda o papel da CGU, as mudanças de status e nomenclatura, suas competências e sua missão enquanto órgão encarregado pela promoção do aperfeiçoamento e a transparência da gestão pública, além da prevenção e combate à corrupção, com participação social, através da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto. Contextualiza o governo do estado do Maranhão a partir da sua atuação frente às exigências impostas pela LAI, principalmente quanto à transparência ativa no portal. Descreve as observações realizadas durante a análise e conclui que o portal não atende a todos os requisitos estabelecidos pela LAI, apesar do interesse e iniciativa por parte do atual governo do Maranhão em se adequar a esse direito, desde a sua regulamentação legal em 2015, passando pelo cumprimento da transparência ativa, ainda que não na sua totalidade.

Palavras-chave: Informação pública. Lei de Acesso à Informação. Transparência ativa. Portal do governo do estado do Maranhão.

ABSTRACT

Study on the active transparency in the Maranhão State Government Portal from the requirements established by Law No. 12.527, of November 18, 2011, Law on Access to Information (LAI), and Decree No. 7.724, of December 16, 2011. May 2012. The methodological basis is a bibliographic and documentary research, descriptive in nature and qualitative approach. It addresses the themes: information, public information, right to information, right of access to information, law of access to information and active transparency. It seeks to understand the LAI and interpret the requirements regarding active transparency, for the construction of a checklist for data collection and analysis based on the interpretation of the theories approached, describing the facts and formulating an opinion about the observations. It presents the characteristics of a right to information regime based on international criteria. It addresses the role of the CGU, changes in status and nomenclature, its competences and its mission as a body charged with promoting the improvement and transparency of public management, as well as preventing and combating corruption, with social participation, through the evaluation and control of public policies and the quality of spending. It contextualizes the government of the state of Maranhão from its performance in face of the demands imposed by LAI, especially regarding the active transparency in the portal. It describes the observations made during the analysis and concludes that the portal does not meet all the requirements established by LAI, despite the interest and initiative of the current government of Maranhão to adapt to this right, since its legal regulation in 2015, passing through compliance with active transparency, even if not in its entirety.

Keywords: Public information. Access to Information Act. Active transparency. Portal of the state government of Maranhão.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	O direito à informação pública pelo mundo	26
Figura 2	O direito à informação pública na América Latina e Caribe	27
Figura 3	Classificação RTI por país	29
Figura 4	Classificação RTI por país	30
Figura 5	Classificação RTI - Resultado do país por categoria	31
Figura 6	Transparência ativa e transparência passiva	36
Figura 7	Organograma da estrutura da Secretaria de Transparência e Controle – STC	46
Figura 8	Ranking de transparência - Estado do Maranhão	47
Figura 9	Página inicial do Portal do Governo do Estado do Maranhão	49
Figura 10	Portal de Acesso a Informação do Governo do Maranhão	50
Figura 11	Histórico de transferências do Governo do Estado do Maranhão	52
Figura 12	Transferência por ações governamentais	53
Figura 13	Consulta de contratos de compras do Governo do Maranhão	54
Figura 14	Portal de Compras Governamentais do Governo do Estado do Maranhão	55
Figura 15	FAQ do Portal da Transparência do Governo do Maranhão	56
Gráfico 1	Características de um regime de direito à informação	22
Gráfico 2	Linha do tempo da adoção de leis de acesso à informação na América Latina	28
Quadro 1	Checklist dos requisitos analisados no Portal do Governo do Estado do Maranhão	44

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACM	Agente Censitário Municipal
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria - Geral da União
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EBT	Escala Brasileira de Transparência
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LAI	Lei de Acesso à Informação
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
RTI	Global Right to Information
SIC	Serviço de Informação do Cidadão
STC	Secretaria de Transparência e Controle
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	DO DIREITO AO ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA	15
2.1	A informação e o acesso: uma questão de direito	19
2.2	O direito de acesso à informação no cenário internacional	24
2.3	A lei de acesso à informação no Brasil	29
2.4	Transparência ativa: a publicização das informações pelos órgãos públicos.	35
2.5	O papel da Controladoria Geral da União (CGU)	38
3	CAMINHO METODOLÓGICO	41
4	A TRANSPARÊNCIA ATIVA NO PORTAL DO GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO	45
5	CONCLUSÃO	57
	REFERÊNCIAS	60

1 INTRODUÇÃO

Durante o processo de desenvolvimento deste trabalho, fui lembrando minha¹ trajetória profissional antes do ingresso na Universidade Federal do Maranhão. Fui percebendo que o uso da informação sempre esteve presente no desenvolvimento das minhas atividades profissionais: de secretária escolar, envolvida na produção da documentação dos estudantes; como professora, buscando e repassando informações de diversas disciplinas para meus alunos das mais variadas idades e turmas; como Agente Censitário Municipal (ACM) para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na coleta de dados que, posteriormente, se transformariam em informações estatísticas e geográficas, atendendo às necessidades do Estado e da sociedade.

Além disso, duas outras atuações profissionais que traziam também, em si, o uso premente de informações: enquanto funcionária pública municipal, atuando em setores como tesouraria e contabilidade, integrando comissões de licitação; e, por último, a melhor das experiências, quando atuei em uma secretaria judicial, auxiliando nos serviços de recebimento, produção, organização e disseminação da informação.

Hoje, após essa reflexão, percebo o acesso à informação como um direito que as pessoas, à minha volta, têm para adquirirem conhecimento, sanar dúvidas, mudar de vida, reescrever a própria história. Nesse contexto, realizar uma pesquisa voltada para o direito do acesso à informação, especificamente às informações públicas, justifica-se pelo fato de acreditar que a máxima “informação é poder” é uma verdade tangível, onde, ao garantir-se o acesso à informação pública a todos, está se entregando em mãos uma ferramenta capaz de mudar pensamentos, comportamentos, diminuir desigualdades e impedir que a corrupção e, conseqüentemente, as injustiças continuem se perpetuando.

Em um regime democrático a população tem o direito de saber e acompanhar as ações e decisões do governo; e mais, a partir da democratização do acesso, instituiu-se a democratização da participação, onde os cidadãos podem e devem participar do controle social, através da fiscalização e monitoramento da administração pública.

Portanto, o acesso às informações públicas constitui-se em um dos fundamentos para a vivência da democracia, trazendo vantagens tanto para a sociedade quanto para a Administração Pública, seja em âmbito social, político, cultural e econômico.

¹ A introdução será escrita na primeira pessoa do singular por apresentar minha vivência com a pesquisa.

Por se tratar de uma lei recente no Brasil, que envolve um assunto de fundamental relevância, e por ser perceptível que muito ainda precisa ser feito para sua ampla divulgação e, conseqüentemente, acesso e cumprimento, vi a necessidade de abordar o direito de acesso à informação, a partir do estudo da Lei nº. 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), especificamente, no que se refere à transparência ativa.

A escolha da transparência ativa se deu em comum acordo com a orientadora desta pesquisa, pelo fato de encontrar-me inserida em uma conjuntura em que, cada vez mais, se fala em clareza, prestação de contas, honestidade, combate à corrupção e por acreditar que nada disso será possível enquanto se estiver envolto numa atmosfera onde ainda prevalece a cultura do sigilo.

Assim, o objeto de estudo desta pesquisa é o Portal do governo do estado do Maranhão, especificamente no que concerne ao cumprimento dos requisitos exigidos pelo Decreto nº. 7. 724/2012, que regulamenta a LAI. Essa escolha deveu-se, primeiramente, ao fato de configurar o poder do Estado do qual faço parte, sendo minha realidade cotidiana; segundo, pelo interesse em desmistificar ou corroborar a grande propaganda que existe em torno da eficiente atuação do governo do estado do Maranhão em âmbito nacional no que diz respeito ao cumprimento da LAI, tendo figurado, inclusive, entre as primeiras colocações no ranking da Escala Brasil de Transparência (EBT) em 2017.

A escolha desta temática também é consequência de um desejo em contribuir para que a sociedade conheça a lei, desperte para a sua importância e dela se aproprie, tendo-a como uma ferramenta legal que valide a participação de cada cidadão junto à administração pública. Portanto, a importância desta proposta se dá a partir do momento em que, ciente dos meus direitos, eu me perceba como parte da gestão pública, cobrando, reivindicando, propondo ações e contribuindo para a boa aplicação dos recursos públicos, prevenindo e combatendo a corrupção e divulgando, através da ciência, à sociedade como um todo.

Acredito que a pesquisa também contribui com o Curso de Biblioteconomia a partir das reflexões pertinentes acerca da importância do amplo acesso, do conhecimento e uso das informações públicas, levando educadores, estudantes e profissionais da área a repensarem sua atuação enquanto participantes desse processo.

Assim, considerando o contexto desta pesquisa, onde busquei descobrir até que ponto as informações de interesse geral ou coletivo são divulgadas pelo governo do estado do Maranhão por iniciativa própria, levantei o seguinte questionamento: o Portal do governo do

estado do Maranhão atende aos requisitos estabelecidos pela LAI no que diz respeito à transparência ativa?

Diante do exposto, visando responder a este questionamento, a pesquisa tem como objetivo geral verificar os requisitos estabelecidos pela Lei n.º 12.527/2011, popularmente conhecida com Lei de Acesso à Informação, no que diz respeito à transparência ativa, no Portal do governo do estado do Maranhão.

Para tanto, adotou como objetivos específicos: a) descrever os padrões determinados pela Lei n.º 12.527/2011 e pelo Decreto n.º 7.724/2012 referentes à transparência ativa; b) identificar as informações públicas divulgadas pelo portal do Governo do Estado do Maranhão; e c) avaliar se o portal do Governo do Estado do Maranhão divulga as informações públicas conforme os requisitos da Lei n.º 12.527/2011.

Visando atingir os objetivos propostos, a pesquisa empregou como metodologia uma pesquisa bibliográfica e documental, onde a fundamentação teórica se deu a partir da revisão de literatura abrangendo os termos: informação, informação pública, direito a informação, direito de acesso à informação, lei de acesso à informação e transparência ativa, através do acesso a publicações em livros, artigos, teses e dissertações, disponíveis em bases de dados, relatórios, guias e manuais impressos e eletrônicos utilizou-se também da consulta a sites de órgãos competentes, como Artigo 19, Controladoria Geral da União (CGU) e Global Right to Information (RTI), para melhor compreensão da temática abordada.

Como parte da metodologia também foi empregada uma análise do site do Portal do governo do estado do Maranhão. Buscou-se compreender a LAI e interpretar os requisitos referentes à transparência ativa, que estão dispostos no art. 7º do Decreto que a regulamenta, construindo um *checklist* que viabilizou a coleta dos dados e uma análise a partir da interpretação das teorias abordadas, descrevendo os fatos e formulando opinião acerca das descobertas feitas no referido portal.

Este trabalho está estruturado em 5 seções, sendo que a primeira traz a visão geral da pesquisa; a segunda, corresponde ao referencial teórico; a terceira, ao caminho metodológico e a contextualização do campo de pesquisa; a quarta, à análise da transparência ativa no Portal do governo do estado do Maranhão e a quinta, às considerações finais, na qual se discute acerca da temática abordada e as impressões obtidas a partir da análise, além das referências das obras consultadas.

2 DO DIREITO AO ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

A informação apresenta-se, enquanto termo, tão usual na vida quotidiana e ao mesmo tempo tão complexa, abordada por diversas áreas do conhecimento como Administração, Comunicação, Ciência da Informação, Direito, Economia, dentre outras, “[...] que definem o termo em razão de critérios que envolvem aspectos tecnológicos, econômicos, ocupacionais, espaciais e culturais [...]” (BATISTA, 2010, p. 28), sendo influente não somente nas Ciências Sociais, como em todas as áreas do conhecimento.

Etimologicamente, o vocábulo informação é lembrado por MacGarry (1999, p. 3), como um conceito cuja “[...] raiz do termo vem de *formatio* e *forma*, ambos os quais transmitem a idéia de moldar algo ou formar um molde.”. Acrescente-se a tal definição, a apresentada por Capurro e Hjørland (2007, p. 155), que examinam o verbete a partir do *The Oxford English Dictionary (1989)*, onde o termo informação é usado em dois contextos: “[...] o ato de moldar a mente e o ato de comunicar conhecimento”.

Le Coadic (2004, p. 5) a concebe como um registro, independente do suporte, que traz em si, um significado compreensível pelo sujeito:

[...] um conhecimento inscrito (gravado) sob a forma escrita (impressa ou numérica), oral ou audiovisual. A informação comporta um elemento de sentido. É um significado transmitido a um ser consciente por meio de uma mensagem inscrita em um suporte espacial - temporal: impresso, sinal elétrico, onda sonora, etc.

Definição que se assemelha à encontrada no art. 4º da Lei n.º 12.527 de 2011, onde informação é apresentada na seguinte disposição “I – informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. (BRASIL, 2011, não paginado). Verifica-se que nesta conceituação se usa “que podem ser utilizados [...]”, em que se compreende que a possibilidade é considerada em função da necessidade do acesso.

No Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (2001, p. 1615), encontra - se o verbete informação com o seguinte registro:

informação sf. (sXIV cf. FichlVPM) ato ou efeito de informar(-se). 1 comunicação ou recepção de um conhecimento ou juízo 2 o conhecimento obtido por meio de investigação ou instrução; esclarecimento, explicação, indicação, comunicação, informe 3 acontecimento ou fato de interesse geral tornado do conhecimento público ao ser divulgado pelos meios de comunicação; notícia 4 em âmbito burocrático, esclarecimento processual dado ger. por funcionário de apoio à autoridade competente na solução ou despacho de requerimento, comunicação etc. 5 informe escrito; relatório 6

conjunto de atividades que têm objetivo a coleta, o tratamento e a difusão de notícias junto ao público (liberdade de i.) 7 conjunto de conhecimentos reunidos sobre determinado assunto 8 elemento ou sistema capaz de ser transmitido por um sinal ou combinação de sinais pertencentes a um repertório finito [...] 16 DIR. ADM. Ato pelo qual órgão da administração pública faz esclarecimentos sobre o processo administrativo [...].

Todas as concepções apresentadas trazem a informação vinculada à produção do conhecimento. Isto ocorre porque a informação está em movimento, se transforma pelo sentido atribuído pelo sujeito.

Nota-se, ainda, que, dentre as várias concepções, o conceito informação é apresentado como uma ação e ao mesmo tempo como resultado de um processo, no caso, o de informar e de ser informado, seja através de esclarecimentos, informes escritos, explicações, comunicados, notícias etc. Portanto, a informação é percebida como algo que, independentemente dos meios usados, precisa ser difundido, permitindo-se, assim, o acesso ao conhecimento e ao saber.

Verifica-se também que, enquanto ação da administração pública, a informação diz respeito aos atos administrativos dos quais todo cidadão precisa tomar conhecimento para acompanhar e exercer o controle social. Para Barreto (1994, não paginado) a informação é qualificada como:

[...] um instrumento modificador da consciência do homem e do seu grupo. Deixa de ser uma medida de organização para ser a organização em si; é o conhecimento, que só se realiza se a informação é percebida e aceita como tal e coloca o indivíduo em um estágio melhor de convivência consigo mesmo e dentro do mundo em que sua história pessoal se desenrola. A informação, quando adequadamente assimilada, produz conhecimento, modifica o estoque mental de informações do indivíduo e traz benefícios ao seu desenvolvimento e ao desenvolvimento da sociedade em que ele vive.

Ao analisar tal definição, percebe-se uma série de possibilidades que ampliam a noção, por vezes meramente abstrata e subjetiva, do conceito informação, correlacionando-a com as ideias de organização, de comunicação, de conhecimento e de desenvolvimento, como algo carregado de sentido, capaz de moldar, dar nova forma ao pensamento e ao comportamento humano e de alterar as relações do homem enquanto indivíduo e ser social.

Partindo desse pressuposto e visando atender aos objetivos deste trabalho faz-se necessária, ainda, a compreensão do conceito informação pública que, segundo a Artigo 19² (2013, não paginado) pode ser compreendida a partir de 5 aspectos:

² A ONG Artigo 19 “[...] nome dado em alusão ao artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos – tem representação internacional e trabalha pela liberdade de expressão e a informação como um direito humano junto

a) informação produzida ou acumulada por órgãos e entidades públicas; b) informação produzida ou mantida por pessoa física ou privada decorrente de um vínculo com órgãos e entidades públicas; c) informação sobre atividades de órgãos e entidades, inclusive relativas à sua política, organização e serviços; d) informações pertinentes ao patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação e contratos administrativos; e e) informações sobre políticas públicas, inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas.

É uma concepção que abrange as várias possibilidades da produção da informação em meio público ou privado. Outra conceituação sobre informação pública é apresentada por Batista (2010, p. 40), que a identifica como:

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

Em outras palavras, toda informação, seja ela produzida, recebida, organizada ou gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público (BRASIL, 2013), portanto, informação pública, que ao ser disponibilizada para o usufruto dos cidadãos pode propiciar transformações sociais, políticas e econômicas, seja pela maior participação popular nas discussões e tomada de decisão nas questões públicas, ou mesmo enquanto indivíduo, pois o cidadão bem informado está munido de meios para melhor reivindicar seus direitos.

No tocante ao acesso à informação pública enquanto direito, é preciso ter em mente que este é um direito essencial que possibilita o exercício de outros direitos, como bem enfatiza Bucci (2009, não paginado):

O direito de acesso à informação pública tem uma finalidade muito maior do que apenas conseguir a concreção em si mesmo, pois não é um direito autônomo, mas sim um instrumento necessário para efetivação da participação da sociedade civil, da liberdade de expressão e, por fim, um meio eficaz para se exigir os direitos sociais preceituados e protegidos pela Carta Magna. Portanto, se torna um pré-requisito para o livre exercício da cidadania, envolto na participação política do Estado, bem como na requisição de direitos inerentes ao ser humano. [...] não se trata apenas de um direito constitucional fundamental, mas sim um direito humano, que tem como escopo atingir outros direitos igualmente constitucionais fundamentais e humanos.

à sociedade e a órgãos governamentais. Sua atuação no Brasil iniciou-se em 2007, mas somente em 2008 foi formalizada como uma ONG brasileira” (BARROS, 2017, p. 108-109).

Sobre esse aspecto, compreende-se que o acesso à informação diz respeito a um direito que a sociedade tem em acessar informações oficiais, e também, quando possíveis, informações sob a guarda de órgãos privados que possuem vínculos com o Poder Público (ARTIGO 19, 2012). Portanto, é preciso perceber que a informação pública está para além de um mero conjunto de dados e registros em poder de órgãos públicos; seu acesso funciona como um instrumento eficaz para que todo cidadão possa, ao longo da sua vida, servir-se dele para fazer escolhas acertadas, ter os direitos garantidos, dentre outros.

Deste modo, com o intuito de garantir melhor compreensão do direito de acesso à informação é indispensável que, de antemão, aclaremos algumas expressões como direitos humanos e direitos fundamentais.

Para Carvalho (2002, p. 21) os direitos humanos “[...] devem ser entendidos como os direitos válidos para todos os homens em todos os lugares, pelo simples fato de serem homens”. Complementando tal definição é pertinente a conceituação apresentada por Oliveira e Cunha (2010, p. 17) para quem “[...] os direitos humanos são um conjunto de normas jurídicas e não jurídicas que resguardam a característica humana do homem – dignidade, vida, liberdade, igualdade, e repudiam todas as ações concretas que possam desrespeitá-la ou descaracterizá-la”. Esses direitos humanos se concretizam nas Declarações de órgãos internacionais, como a *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO)³ e a Organização das Nações Unidas (ONU), e a exemplo temos a Declaração dos Direitos Humanos de 1948 que afirma em seu art. 19 a liberdade de expressão.

Os direitos fundamentais, segundo Dimoulis e Martins (2009, p. 46-47) são: “[...] direitos público-subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidos em dispositivos constitucionais e, portanto, que encerram caráter normativo supremo dentro do Estado, tendo como finalidade limitar o exercício do poder estatal em face da liberdade individual”. Esses direitos são determinados por leis Magnas, como as Constituições dos países e, por isto, se tornam o ordenamento jurídico para as demais legislações.

Carvalho (2002) aponta que a principal diferença entre direitos humanos e fundamentais está no fato daqueles possuírem caráter universal, enquanto estes são direitos que são reconhecidos pelos Estados, ou seja, a partir da sua positivação.

3 “A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) foi criada em 16 de novembro de 1945, logo após a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de garantir a paz por meio da cooperação intelectual entre as nações, acompanhando o desenvolvimento mundial e auxiliando os Estados – Membros – hoje são 193 países – na busca de soluções para problemas que desafiam nossas sociedades.” (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2019).

Do até agora exposto, fica evidente que muito há para alargar a compreensão acerca desse assunto e que ele não se encerra, visto que vários são os conceitos sobre ele. Outrossim, não é essa a centralidade desta pesquisa, por isso, considera-se que a abordagem dada, nesta seção, é suficiente para o propósito.

2.1 A informação e o acesso: uma questão de direito

Quando se aborda o direito à informação, entende-se como algo que abrange variadas possibilidades. Desde a obtenção de informações durante a vida escolar e acadêmica, ou informações pessoais em prontuários médicos, ou ainda informações de cunho jornalístico, muitas vezes adquiridos como um produto a ser pago através de assinatura, até a obtenção de informações acerca de candidatos que pleiteiam cargos públicos em período eleitoral, bem como informações sobre atos e decisões tomadas pelos órgãos públicos ou entidades ligadas a eles.

Segundo Carvalho (2017, p. 15, grifo do autor) “[...] o direito à informação engloba três nuances [...]: *o direito de informar, o direito de se informar e o direito de ser informado.*”. Para a autora, o direito de informar refere-se à capacidade de transmissão de informações sem qualquer impedimento ou censura, incluindo o direito de acesso a meios que possibilitem a veiculação de informações.

Quanto ao direito de se informar, a autora entende como a busca por toda e qualquer informação desejada, sem que haja empecilho, caracterizando, assim, uma liberdade de acesso à informação.

No que se refere ao direito de ser informado, considera a autora como “[...] a faculdade de ser esclarecido, instruído, de forma completa, verdadeira e imparcial, de forma que o indivíduo esteja sempre apto a interferir no contexto no qual está inserido.” (CARVALHO, 2017, p. 16), onde cabe o acesso às informações públicas de forma clara e precisa para conhecimento dos feitos do Estado.

Completando tal raciocínio, a autora citada atribui ao direito à informação a função de “[...] um tripé a serviço do direito à formação de opinião pessoal que, em última análise, tem por objetivo assegurar o pluralismo político e social e, conseqüentemente, a democracia” (CARVALHO, 2017, p. 18). O que traz à reflexão a importância de cidadãos bem informados e participativos, conscientes de que, em um país democrático, o pluralismo político e social é uma forma de garantia da liberdade de expressão, permitindo, desde a escolha de um partido político até a seleção de seus representantes.

O acesso à informação é um direito universal, pois não se restringe ao nosso país. Em várias partes do mundo, mais precisamente em 118 países, o acesso à informação pública já possui reconhecimento garantido por lei. (ARTIGO 19, 2018). De acordo com a pesquisa *Global Right to Information (RTI)*, em 2018 mais quatro países conquistaram esse direito: Marrocos, São Cristóvão e Névis, Fiji e Seychelles.

O direito de acesso às informações que estão sob a guarda do poder público, por vezes chamado de direito ao saber, ao conhecimento ou à verdade (MENDEL, 2009), é um direito humano fundamental, reconhecido por vários organismos internacionais encarregados da promoção e proteção dos direitos humanos, estando diretamente ligado à ideia de democracia, uma vez que esta gira em torno da capacidade dos cidadãos de acompanhar e socializar as tomadas de decisões que os afetam, haja vista que não existe verdadeira democracia se não é permitido o livre fluxo de ideias e informações.

Deste modo, esse direito determina que os órgãos e entidades públicas recebam dos cidadãos pedidos de informação, atendendo suas solicitações em tempo hábil, bem como cumpram com o dever de divulgar informações de interesse público ainda que não solicitadas, adotando mecanismos e políticas que facilitem o acesso às informações (BRASIL, 2011).

No Brasil, o direito à informação é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), tendo sido reconhecido em todas as constituições anteriores. (CARVALHO, 2017). Entretanto, estas se voltaram mais para a liberdade de imprensa.

No texto constitucional, mais precisamente Dos Direitos e Garantias Fundamentais, capítulo I - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos – no art. 5º, inciso XXXIII, encontra-se, de forma expressa, o direito à informação pública como um direito fundamental, assim como é o direito a saúde, a moradia, a educação:

[...] todos tem direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado [...] (BRASIL, 2007, p. 17).

Outros dispositivos sobre o direito à informação podem ser encontrados na Constituição do Brasil, alguns ainda no próprio art. 5º, inciso XIV: “[...] é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da informação, quando necessário ao exercício profissional [...]” (BRASIL, 2007, p. 16); e art. 5º, inciso LXXII, alínea a: “[...] conceder-se-á

*habeas data*⁴: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante constantes de registro ou banco de dados de entidade governamentais ou de caráter público [...]”. (BRASIL, 2007, p. 20).

Observa-se que a garantia ao acesso às informações públicas é ressalvada em caso de sigilo. Todavia, este deve ser exceção. Além destes, no art. 37, caput, encontra-se referência ao direito à informação, ao citar o princípio da publicidade como um dos princípios a serem seguidos pela administração pública. Ainda no inciso II do § 3º do mesmo artigo encontra-se:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, como dispostos no art. 5º, X E XXXIII” [...] (BRASIL, 2007, p. 43).

Outra abordagem sobre o direito de acesso às informações públicas na Carta Magna está no § 2º do art. 216: “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.” (BRASIL, 2007, p. 140). Esse aspecto é fundamental para a garantia ao acesso à informação, pois se os arquivos não possuem a gestão de documentos, dificilmente uma informação será recuperada.

Além disso, a importância em se garantir o acesso às informações públicas se dá pelo fato de que é uma forma de se prevenir e combater a corrupção, possibilitar a participação e controle social da administração pública, além de evitar o desrespeito aos direitos fundamentais, fortalecendo a democracia e proporcionando melhorias na gestão pública e nos processos decisórios. (BRASIL, 2013).

Para que se possa garantir o direito à informação é crucial que, além do Estado, sistemas eficientes sejam instaurados para efetivá-lo. Quanto a isso, Mendel (2009, p. 162) defende que:

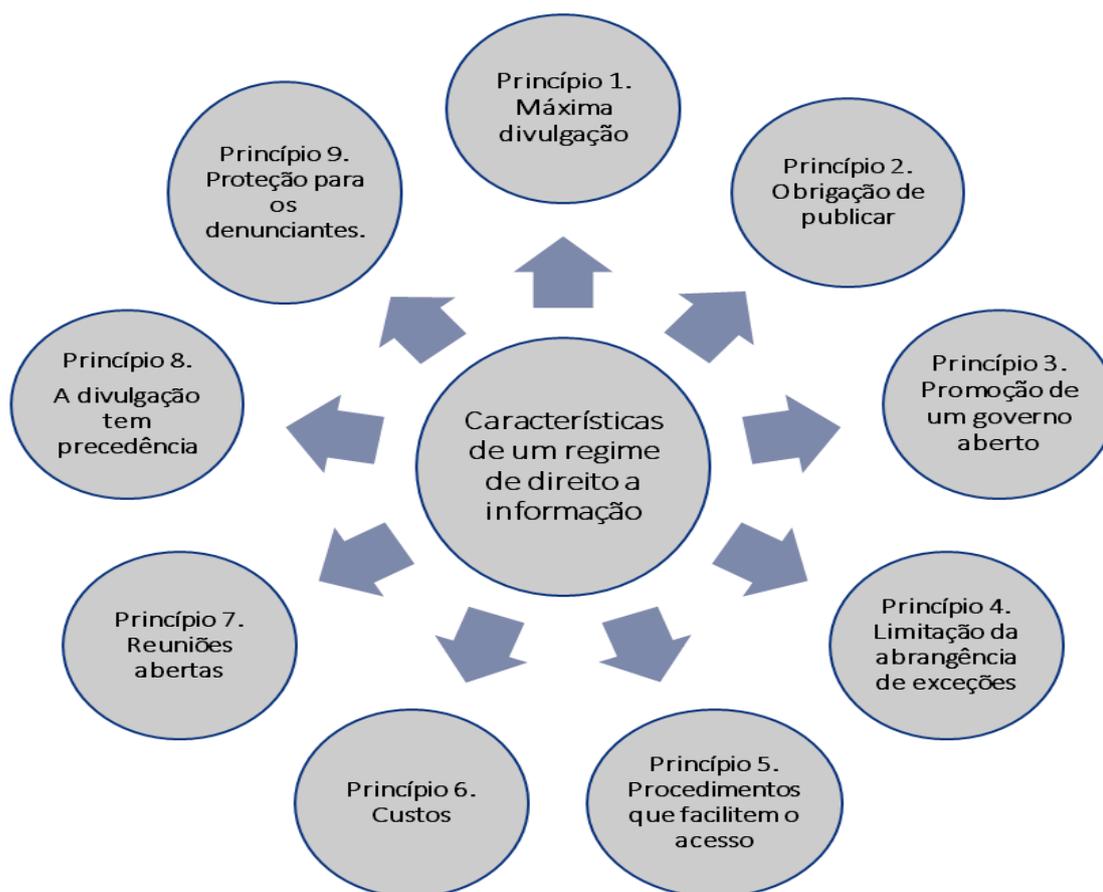
[...] a adoção de uma lei de direito à informação progressista é apenas o primeiro passo [...] da concretização do direito a informação na prática. [...] A implementação irrestrita requer vontade política, uma sociedade civil ativa e, no mínimo, alguns outros elementos-chave, como o respeito ao estado de direito. Embora uma boa lei não baste para a oferta do direito a informação, ela é, ao mesmo tempo, pré-condição. Esta é a plataforma sobre a qual se apoiam os outros elementos necessários.

4 “O *habeas data* foi introduzido, no Direito brasileiro, com a Constituição Federal de 1988. Conforme a definição constitucional, [...] trata-se de um meio posto à disposição das pessoas para que conheçam as informações a seu respeito constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, permitindo ainda que seja feita a retificação dos dados eventuais inexatos.” (WALD; FONSECA, 1998, p. 303)

Por conseguinte, para que o direito à informação seja efetivado na prática, faz-se necessária a observância de um conjunto de princípios essenciais estabelecidos com base nas leis e padrões internacionais e regionais, nas práticas estatais em desenvolvimento e nos princípios gerais de direito reconhecidos pela comunidade das nações. (MENDEL, 2009)

Tais princípios estão representados no Gráfico 1, apresentados como características de um regime de direito a informação, desenvolvidos por Mendel (2009).

Gráfico 1 – Características de um regime de direito a informação



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Mendel, 2009, p. 32-42.

Conforme o autor supracitado, o princípio da **máxima divulgação** presume que toda informação em poder de órgãos públicos deve estar sujeita a divulgação, onde o acesso é a regra, o sigilo, a exceção. Já o princípio da **obrigação de publicar** implica que os órgãos públicos não somente concordem com a busca de informações, mas divulguem de forma proativa informações de interesse coletivo e geral, isto é, implementem a transparência ativa.

Mendel (2009) defende, ainda, a **promoção de um governo aberto** como um princípio necessário para a mudança de práticas e atitudes há muito estabelecidas, onde prevalece a cultura do sigilo dentro do governo. Essa mudança se daria a partir da ação dos

órgãos públicos de informar a população sobre seus direitos, promovendo uma cultura de abertura, através da educação da população e dos servidores públicos.

Quanto ao princípio da **limitação da abrangência de exceções**, ela deve deter-se a situações em que a divulgação das informações representaria risco de dano. Portanto, “[...] as exceções precisam ser previstas pela lei e devem proteger um interesse reconhecido como legítimo perante o direito internacional.” (MENDEL, 2009, p. 36)

O princípio dos **procedimentos que facilitem o acesso** refere-se à criação de procedimentos claros a serem adotados pelos órgãos públicos, para garantir que as solicitações de informação sejam processadas com rapidez, imparcialidade e com possibilidade da existência de um órgão independente para garantir o exame em caso de apelação.

No que diz respeito ao princípio dos **custos**, entende-se que as taxas de acesso à informação não devem ser excessivas a ponto de desestimular potenciais solicitantes, contradizendo o propósito da lei que é a promoção de um acesso aberto.

O princípio das **reuniões abertas** pressupõe que as legislações de acesso à informação estabeleçam que todas as reuniões dos órgãos públicos sejam abertas à população. Com o princípio da **divulgação tem precedência**, Mendel (2009) sugere uma revisão das leis de sigilo para sua adequação à lei de acesso a informação e que se evitasse, inclusive, que novas exceções fossem criadas.

Por fim, o princípio da **proteção aos denunciantes** envolve a garantia ao indivíduo que divulgar informações sobre ações impróprias, ficando isento de sanções legais, administrativas e relacionadas a emprego, estimulando, assim, “[...] um fluxo de informações para a população sobre vários tipos de atos ilícitos.” (MENDEL, 2009)

Tais princípios visam estabelecer padrões de melhores práticas em relação às leis de direito a informação, inclusive para que se possa comparar com as leis nacionais e atestarem se elas, de fato, possibilitam um acesso legítimo a informações oficiais.

Diante do exposto, compreende-se o quão necessários são esses princípios, entretanto, como bem pontua Andrew Puddephatt⁵, a importância destes enquanto normas, por si só, não se faz suficiente. Mas é necessário que exista uma ação pontual, por parte de toda a sociedade, sejam militantes, advogados, funcionários públicos, representantes eleitos, ou mesmo

⁵ Diretor Executivo do ARTIGO 19, responsável pelo prefácio do documento **O direito do público a estar informado: princípios sobre a legislação de liberdade de informação**. (Artigo 19, 1999).

cidadãos interessados em mais transparência nos atos do governo, utilizando esses princípios no contexto de suas sociedades. (ARTIGO 19, 1999)

2.2 O direito de acesso à informação no cenário internacional

Conforme já ressaltado, o direito ao acesso à informação é um direito humano, já esboçado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1948, no 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 idéias [sic] por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, não paginado).

Cabe, porém, registrar que o artigo 19 da DUDH não traz, em si, um reconhecimento explícito do direito à informação sob o controle de órgãos públicos, mas tal reconhecimento, enquanto um dos aspectos do direito à liberdade de expressão, só passou a ser evidente a partir das declarações feitas ao longo dos anos por várias organizações internacionais, sinalizando para a importância do acesso à informação, através de novas constituições de países, bem como através da aprovação de leis e políticas que possibilitaram a garantia prática desse direito (MENDEL, 2009).

Portanto, o direito à informação configura-se também como um direito humano fundamental, garantido pelo direito internacional, visto que está assegurado por legislação própria em diversos países, como é o caso dos Estados Unidos da América, que adotou uma Lei de Liberdade de Informação em 1966, o *Freedom of Information Act* (FoIA), e do Canadá, que em 1983 aprovou sua Lei de Acesso à Informação.

Outro país a garantir esse direito foi a Colômbia que, em 1985, tornou-se “[...] o primeiro país da América Latina com um estatuto reconhecendo este princípio como direito de seus cidadãos. Além dos países nórdicos, poucas eram as democracias em outras regiões que haviam dado esse passo naqueles anos”⁶ (ORME, 2017, p. 11, tradução nossa).

Porém, essa não foi a primeira legislação colombiana a tratar desse assunto, pois em 1888 o país já possuía o Código de Organização Política e Municipal que permitia aos cidadãos solicitar documentos sob a guarda do governo. (MENDEL, 2009)

⁶ [...] el primer país latinoamericano con un estatuto reconociendo este principio como derecho de sus ciudadanos. Aparte de los países nórdicos, eran pocas las democracias de otras regiones que habían dado esse paso en aquellos años.

Observe-se, entretanto, que a história das legislações referentes ao acesso à informação remonta ao Reino da Suécia, primeira nação do mundo a adotar, em 1766, uma lei cujo texto consagra o direito de acesso dos cidadãos aos documentos públicos, com base no princípio do direito à informação (MENDEL, 2009); portanto, um direito garantido há exatos 253 anos.

Outros são os pactos internacionais que asseguram o direito à informação, como o artigo 10 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (1950); o artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966); o artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969); o artigo 9 da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981); o item 4 da Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (2000); e os artigos 10 e 13 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003).

Destaque para a Corte Interamericana de Direitos Humanos como o primeiro tribunal internacional que “[...] determinou, especificamente, que o direito geral à liberdade de expressão, conforme garantido pelo direito internacional, abrange o direito a informação”. (MENDEL, 2009, p. 7).

Em 2008, a Declaração de Atlanta⁷ reconhece todas as declarações internacionais de órgãos oficiais, anteriores a ela, destacando o espaço que o reconhecimento do direito à informação impacta: desde a geração ao uso da informação por entes públicos, profissionais diversos, como para a garantia de outros direitos. Em seu preâmbulo, declara:

[...] o direito de acesso à informação é a base para a participação cidadã, boa governança, a eficiência na administração pública, a prestação de contas e esforços de combate à corrupção, a mídia e o jornalismo investigativo, o desenvolvimento humano, a inclusão social e a realização de outros direitos socioeconômicos e políticos e civis; [...] promove mercados eficientes, investimento comercial, competitividade para as empresas governamentais, administração justa e cumprimento das leis e regulamentos [...].

Atualmente, a partir de informações divulgadas no site do Artigo 19 (2018), é possível conferir o progresso do direito à informação pelo mundo. A Figura 1 mostra que 90% da população mundial vivem em países que já dispõem de lei ou política de direito à informação; que já são 90 os países que incluíram o direito à informação em suas constituições; 118 países adotaram leis gerais de direito à informação; 46 países adotaram decretos ou políticas ao invés

⁷ A Declaração de Atlanta (Atlanta Declaration and Plan of Action for the Advancement of the Right of Access to Information) é o documento final da reunião composta por “mais de 125 membros da comunidade global de acesso à informação de 40 países, representando governos, organizações da sociedade civil, organismos internacionais e instituições financeiras, agências e fundações doadoras, empresas do setor privado, meios de difusão e acadêmicos, reunidos em Atlanta, Geórgia, de 27 a 29 de fevereiro de 2008, [...] para promover a aprovação, implantação, execução e exercício do direito de acesso a informação”. (THE CARTER CENTER, 2008).

de leis para garantir o direito à informação para a população, advertindo, neste caso, para o fato de ser este um caminho de menor efetividade em comparação à adoção de leis que proporcionem o acesso à informação; 31 países possuem projetos de lei ou outras iniciativas pendentes; e que 75 países aderiram à Parceria para Governo Aberto (OGP).

Figura 1 – O direito à informação pública pelo mundo.



Fonte: ARTIGO 19, 2018. Disponível em: <https://artigo19.org/blog/2018/09/28/dia-internacional-do-direito-ao-saber-o-direito-a-informacao-publica-pelo-mundo/>. Acesso em: 2 jun. 2019.

A nível de América Latina e Caribe, também são apresentados dados acerca do progresso do direito de acesso à informação, detalhados na Figura 2, onde 15 países já incluíram em suas constituições o direito à informação; 23 países adotaram leis ou políticas para garantir o direito à informação; 21 países concordaram em adotar em 2018 um acordo regional para garantir os direitos de acesso à informação, acesso à justiça e participação social em questões ambientais; 6 países possuem projetos de lei ou outras iniciativas pendentes e 17 países aderiram à Parceria para Governo Aberto (OGP).

Em ambos os casos, se observa uma emancipação do direito à informação em termos de ordenamento jurídico. Todavia, isto não garante, em si, a efetuação desse direito.

Figura 2 - O direito à informação pública na América Latina e Caribe s



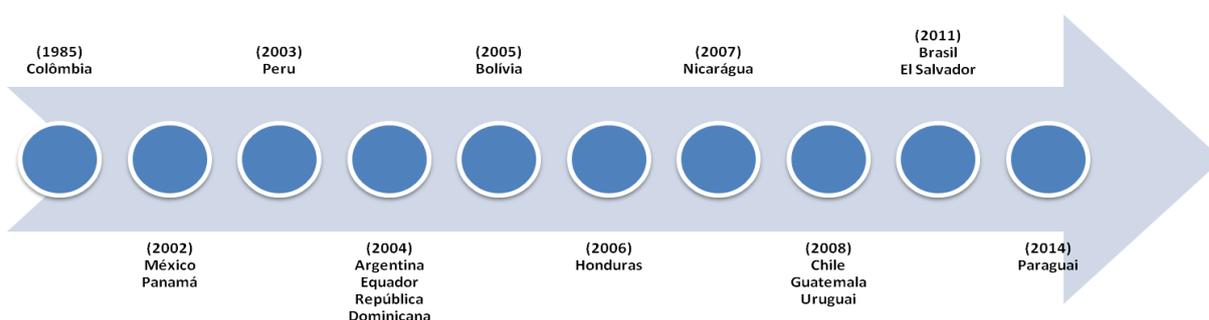
Fonte: ARTIGO 19, 2018. Disponível em: <https://artigo19.org/blog/2018/09/28/dia-internacional-do-direito-aosaber-o-direito-a-informacao-publica-pelo-mundo/>. Acesso em: 2 jun. 2019.

Existe uma pesquisa desenvolvida por duas organizações internacionais de direitos humanos, a *Access Info Europe* (AIE) e o *Centre for Law and Democracy* (CLD) que deu origem a um ranking chamado de *RTI*, responsável por oferecer um panorama global da adoção de leis de informação pelo mundo, bem como analisar a qualidade do acesso dessas leis.

Após levantamento feito na RTI Rating, verificou-se que, dentre os países latino-americanos que possuem uma política de acesso à informação pública, atualmente estão: **Argentina** (Ley de Acceso a la información/2004), **Bolívia** (Transparency in the Management of Executive Power - Supreme Decree n°. 28168/2005), **Brasil** (Lei de Acesso à Informação n°. 12.527/2011), **Chile** (Transparency of public office and access to the information of the State Administration law /2008), **Colômbia** (Law 57/1985 - as amended by Law 1712 of 2014 and Law 1437 of 2011), **Ecuador** (Organic Law of Transparency and Access to Public Information/2004), **El Salvador** (Ley de Acceso a la Informacion Publica/2011), **Guatemala** (Ley de Acceso a la Informacion Publica/2008), **Honduras** (Ley de Transparencia y Acceso a la Informacion Publica/2006), **México** (General Act of Transparency and Access to Public Information/2002), **Nicarágua** (Ley de Acceso a la Informacion Publica/2007), **Panamá** (Normas para la transparencia en la gestión pública - Ley n° 6/2002), **Paraguai** (Ley 5.282/2014 de Libre Acceso Ciudadano à la Información Pública y Transparencia Gubernamental), **Peru** (Ley de Transparencia y Acceso a la Informacion Publica/2003),

República Dominicana (Ley General de Libre Acceso a la Información Pública nº 200/2004) e **Uruguai** (Derecho de Acceso à Informação Pública - Ley nº. 18.38/2008), conforme Gráfico 2. Apenas **Costa Rica**, **Cuba**, **Haiti** e **Venezuela** não figuram no quadro da RTI Rating.

Gráfico 2 – Linha do tempo da adoção de leis de acesso à informação na América Latina



Fonte: Elaborado pela autora a partir de RTI Rating, 2018.

Os resultados da classificação do Índice RTI são publicados desde 2011, ano de seu lançamento, em 28 de setembro (Dia Internacional do Direito a Saber). Desde então, periodicamente é divulgado o ranking dos países a partir do desempenho de cada um deles, com base em 61 indicadores, divididos em sete categorias: direito de acesso, escopo, procedimentos de solicitação, exceções e recusas, apelações, sanções e proteções e medidas promocionais, que geram uma pontuação de 0 a 150. (GLOBAL RIGHT TO INFORMATION, 2019)

Atualmente, o Afeganistão lidera o topo dos países no ranking do Índice RTI, com uma pontuação geral de 139, conforme Figura 3, ultrapassando o México, que até então liderava com 136 pontos e é considerado uma referência, especialmente por prever sistemas rápidos para o acesso a informação, que devem ser supervisionados por órgãos independentes. (MENDEL, 2009). Nesse país, o órgão isento de recurso é o Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Figura 3 - Classificação RTI por país

Ranking	País	Encon...	Direito de Acesso	Escopo	Proced... de Solicita...	Exceções e recusas	Apelaç...	Sanções e Proteç...	Medidas Promo...	Total	Lei	Rela...
1	Afegani...	2014	5	30	28	30	26	6	14	139		
2	México	2002	6	30	28	28	26	4	14	136		
3	Sérvia	2003	5	30	22	26	29	7	16	135		
4	Sri Lanka	2016	5	28	26	23	29	4	16	131		
5	Eslovênia	2003	3	30	26	25	28	4	13	129		
6	Albânia	1999	6	29	26	27	23	6	10	127		
7	Índia	2005	4	25	25	26	29	5	13	127		
8	Croácia	2003	5	30	22	26	29	5	9	126		
9	Libéria	2010	5	30	19	27	20	7	16	124		
10	El Salvador	2011	6	30	24	22	23	1	16	122		
11	Serra Leoa	2013	0	29	25	18	28	7	15	122		

Fonte: GLOBAL RIGHT TO INFORMATION, 2019. Disponível em: <https://www.rti-rating.org/country-data/>. Acesso em: 2 jun. 2019.

Na figura é possível observar que, ao realizar a consulta por dados do país, as pontuações são organizadas por categoria, já mencionadas anteriormente. Na tabela do RTI Rating é possível reordenar os países pelo nome, pela data de aprovação da lei de direito à informação, pela pontuação em uma categoria específica ou pela pontuação geral. Além disso, encontram-se disponíveis para download a lei (em arquivo pdf) e o relatório (em planilha eletrônica) com os resultados de cada país.

2.3 A Lei de Acesso à Informação no Brasil

No Brasil, o acesso à informação é um direito constitucional, previsto nos incisos XIV e XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal (1988), sendo regulado pela Lei n.º 12.527, que foi promulgada em 18 de novembro de 2011. Popularmente denominada Lei de Acesso a Informação (LAI), foi sancionada pela então presidente da República, Dilma Rousseff (PT/RS), e regulamentada pelo Decreto n.º 7.724/2012, entrando em vigor no dia 16 de maio de 2012. (BRASIL, 2012).

A LAI está dividida em seis capítulos, que compreendem as disposições gerais, do acesso à informação e da sua divulgação, do procedimento de acesso à informação, das restrições de acesso à informação, das responsabilidades e disposições finais e transitórias, distribuídas em quarenta e sete artigos. (BRASIL, 2011).

Segundo Michener, Contreras e Niskier (2018, p. 611) a partir do momento que essa lei foi implementada no país, “[...] o Estado passou da posição de detentor do monopólio de ‘documentos oficiais’ para guardião de ‘informações públicas’[...]”. O que corrobora o entendimento de Mendel (2009), que afirma que os órgãos públicos atuam como guardiães do bem público, ao invés de deterem informações para eles próprios.

Esmiuçando o entendimento acima, a LAI é um instrumento que regulamenta o direito à informação pública, portanto, deve assegurar ao cidadão o acesso a toda informação produzida ou custodiada por órgãos e entidades públicas, a não ser que esteja sujeita a restrições de acesso legalmente estabelecidas.

O cumprimento da divulgação dessas informações abrange os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, em todas as esferas de governo: municipais, estaduais, distrital e federal. Além destes, incluem-se ainda as Cortes de Contas, o Ministério Público, as estatais e entidades privadas que recebam recursos públicos. (BRASIL, 2011).

Com a sanção da LAI, o Brasil passou a ser o 89º país a ter uma legislação específica para regulamentar o assunto. Na América Latina, o país foi o 19º a adotar esse tipo de lei. (MEDEIROS; MAGALHÃES; PEREIRA, 2014).

Ao analisar os dados históricos de classificação do Índice RTI, verificou-se que em 2011 o Brasil não aparece no quadro de classificação; em 2012, aparece pela primeira vez, em 14ª posição; já os dados referentes ao ano de 2013 não foram possíveis de verificar, haja vista a impossibilidade de abrir o arquivo disponibilizado no site. Já no ano de 2014, o resultado mostra uma queda do Brasil para a 19ª posição.

No site não são apresentados dados referentes ao ano de 2015. Em 2016, novamente mais uma queda do Brasil, dessa vez para a 21ª posição. Em 2017, passa a ocupar a 22ª posição no ranking.

Atualmente, o Brasil aparece em 27ª posição com pontuação geral 108, num ranking que envolve 124 países, estando atrás inclusive de Serra Leoa (11º), considerado como um dos 10 países mais pobres do mundo, com o 6º pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2018, da ONU.

Outro fato observado é que países que tiveram sua lei de acesso à informação recentemente regulamentada, como São Cristóvão e Névis e Seychelles, em 2018, figuram também à frente do Brasil no ranking do Índice RTI, com posições 18 e 26, respectivamente, conforme figura 4.

Figura 4 - Classificação RTI por país

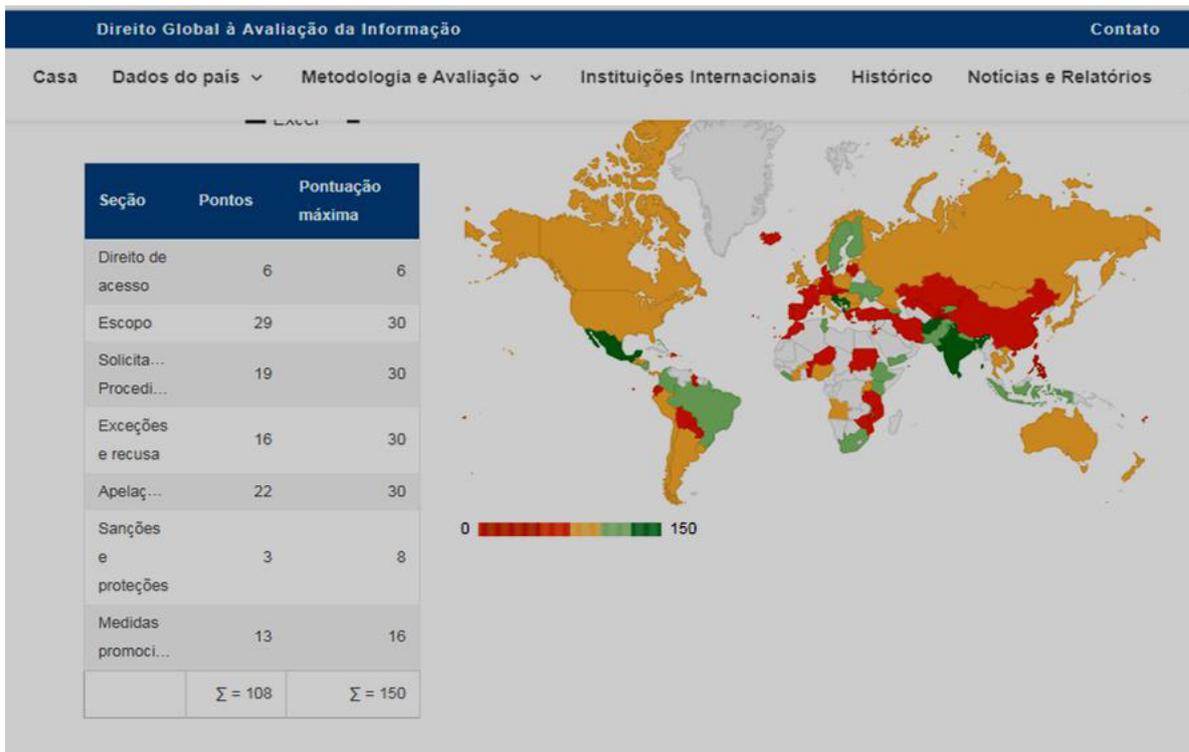
Casa	Dados do país	Metodologia e Avaliação	Instituições Internacionais	Histórico	Notícias e Relatórios							
16	Maldivas	2014	2	28	20	17	29	8	12	116		
17	Azerbaijão	2005	5	28	24	24	19	3	12	115		
18	São Cristóvão e Névis	2018	2	25	17	23	25	8	15	115		
19	Antígua	2004	3	24	20	23	24	5	14	113		
20	Quênia	2016	4	29	19	19	24	6	12	113		
21	Macedônia	2006	4	30	21	22	18	4	14	113		
22	Nepal	2007	5	27	19	18	26	6	12	113		
23	Etiópia	2008	5	25	19	18	25	6	14	112		
24	Nicarágua	2007	4	30	18	27	14	3	15	111		
25	Moldávia	2000	5	28	23	23	17	4	10	110		
26	Seychelas	2018	5	25	18	21	24	5	11	109		
27	Brasil	2011	6	29	19	16	22	3	13	108		
28	Ucrânia	1992	5	28	19	25	19	4	8	108		
29	Bangladesh	2009	2	25	16	20	23	6	15	107		
30	Kosovo	2003	2	25	23	22	21	2	11	106		

Fonte: GLOBAL RIGHT TO INFORMATION, 2019. Disponível em: <https://www.rti-rating.org/country-data/> Acesso em: 2 jun. 2019.

Apesar de notório declínio no ranking, o Brasil apresenta pontuação máxima na categoria direito de acesso, o que significa que a LAI reconhece o acesso à informação como um direito fundamental e o sigilo como exceção. Entretanto, esta colocação não significa que na prática ocorre, pois conforme pesquisa desenvolvida por Barros (2017), a maior problemática de implementação da LAI no Brasil concerne à ausência de gestão de documentos. Este agravante impossibilita o acesso às informações solicitadas; além do que a menor pontuação se encontra na categoria sanções e proteções, recebendo apenas 3 de um total de 8 pontos, o que pressupõe que a LAI não atende a todas as exigências no que diz respeito a existência de sanções contra a restrição ao acesso e proteção àqueles que agem de boa - fé em nome da sua liberação.

As demais pontuações por categorias, assim como as supracitadas, podem ser verificadas na figura 5.

Figura 5 – Classificação RTI - Resultado do país por categoria



Fonte: GLOBAL RIGHT TO INFORMATION, 2019. Disponível em: <https://www.rti-rating.org/country-data/Brazil/>. Acesso em: 24 jun. 2019.

Acrescente-se oportunamente que no RTI Rating (2019) encontra-se uma avaliação introdutória da LAI onde ela é apresentada como uma lei que possui características de uma excelente estrutura de acesso, o que inclui “[...] um amplo escopo, um forte reconhecimento do direito à informação e os benefícios da transparência do governo e um regime de exceções fortemente estruturado.”. Porém, é criticada como “[...] vaga em muitas áreas vitais, mais significativamente em torno do processo de apelação e da composição e operações do principal órgão de supervisão [...]” no caso, a Comissão Mista de Reavaliação da Informação. Por conseguinte, verifica-se, na prática, que o Brasil, de forma geral, não possui essa excelente estrutura de acesso, considerando que, para a concretização disto, é necessário contar com recursos tecnológicos para a divulgação da existência da aludida lei para a sociedade.

É oportuno destacar a análise de Barros (2017, p.80) ao constatar que, embora o Brasil “[...] tenha assegurado o direito de informação na sua Constituição Federal de 1988, [...] possua uma série de declarações e celebrou pactos em âmbito internacional sobre a questão, [...] somente no ano de 2011 promulgou a sua LAI”. Portanto, foram precisos 23 anos, desde a promulgação da CF/88 até a efetivação da LAI brasileira.

Nessa perspectiva, cabe frisar que o alicerce da LAI não reside apenas na Constituição, mas também em leis aprovadas nos anos 1990 e 2000, tais como a Lei n.º 8.159/1991 (Lei de Arquivos); a Lei n.º 8.429/ 1992 (Lei da Improbidade Administrativa); a Lei n.º 9.755/ 1998, que cria o Portal do Tribunal de Contas da União; A Lei n.º 9.840/1999 (Lei de Combate a Crimes Eleitorais); Lei Complementar n.º 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, posteriormente alterada pela Lei Complementar n.º 131/2009, também conhecida como Lei de Transparência, determinando que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios realizassem suas prestações de contas via internet; e a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n.º 135/2010), de iniciativa popular junto ao Congresso Nacional. (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015).

Com o marco regulatório da LAI, o Brasil deu início a uma nova fase em seu processo de transparência pública ao possibilitar que “[...] qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações [...]”, obrigando órgãos públicos a considerar a publicidade como regra e o sigilo como exceção. (BRASIL, 2011, não paginado).

A partir da LAI “[...] a divulgação de informações de interesse público ganha procedimentos para facilitar e agilizar o acesso por qualquer pessoa, inclusive com o uso da tecnologia da informação” (ARTIGO 19, 2013, p. 4), além de estimular o desenvolvimento de uma cultura de transparência e controle social na administração pública.

No que concerne ao uso das tecnologias da informação e comunicação, Barros (2017, p. 18) destaca que:

[...] a aliança entre governo e TIC é um aspecto importante para a modernização da gestão e dos serviços públicos brasileiros. Pois, dessa forma, confere-se à população uma maior participação direta na Administração Pública ao usar sites ou redes sociais, de maneira a efetivar o governo eletrônico ou e-gov.

Assim, com a transparência dos atos administrativos e o controle social torna-se possível e indispensável a participação popular de forma proativa, acompanhando as ações governamentais, além de estimular uma postura mais eficiente e honesta dos agentes públicos, tendo em vista que a democracia também implica prestação de contas e uma boa governança.

Canela e Solano (2009, p. 12) defendem que “[...] conhecer as informações em poder do Estado permite o monitoramento da tomada de decisões pelos governantes – que afetam a vida em sociedade. O controle social mais atento dificulta o abuso de poder e a implementação de políticas baseadas em motivações privadas”.

Portanto, para que tal monitoramento e controle sejam efetivos existem alguns procedimentos assegurados pela LAI, que estão em conformidade com os princípios básicos da administração pública, de modo a operacionalizar o direito à informação. São eles:

I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V – desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011, não paginado)

Importante destacar que o conteúdo de uma lei de acesso à informação varia de um país para outro, mas que independentemente disso, todos procuram seguir determinados padrões para a elaboração de suas leis específicas.

Almejando consonância com o escopo deste trabalho, o foco se dará no que concerne ao princípio da transparência ativa. Porém, é preciso prévio entendimento do que seja transparência pública, também conhecida como transparência governamental ou transparência estatal.

Antes, cabe esclarecer que o princípio da transparência está intrinsecamente ligado ao princípio da publicidade, que é um dos princípios previstos no art. 37, caput, da CF/88, a serem obedecidos pela Administração Pública, ao lado da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência. (BRASIL, 2007).

O princípio da publicidade diz respeito aos atos da administração pública que devem ser oficialmente publicizados, possibilitando o conhecimento e controle por parte da população, e que os dados a serem mantidos em sigilo devem ter seus critérios definidos de forma clara conforme a lei.

Segundo Alexandrino e Paulo (2015) o princípio da publicidade possui duplo sentido na CF de 1988, ora referindo-se à exigência de publicação oficial dos atos administrativos como requisito para sua eficácia, portanto, produzindo efeitos externos, ora aludindo-se à “[...] exigência de transparência da atuação administrativa.”, possibilitando-se aos administrados um amplo controle sobre a administração pública.

O termo transparência vem sendo adotado no Brasil desde o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2005 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que tem como objetivo o controle e equilíbrio das contas públicas.

Pelo exposto é possível compreender que a transparência pública refere-se à divulgação dos atos administrativos do Estado principalmente no que concerne à correta aplicação dos recursos públicos, portanto, de interesse da sociedade.

2.4 Transparência ativa: a publicização das informações pelos órgãos públicos.

Em toda a LAI percebe-se o fomento à iniciativa de transparência, sendo garantido o acesso a informações públicas de duas formas: através da transparência passiva e da transparência ativa.

Por transparência passiva, entende-se como a obrigatoriedade que os órgãos públicos têm de prestar as informações públicas quando solicitadas pela sociedade. Tal obrigatoriedade encontra-se prevista no art. 10 da LAI:

Art. 10º. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. (BRASIL, 2011, não paginado)

Para tanto, a LAI determina que os órgãos públicos federais, estaduais e municipais criem um serviço de informações ao cidadão (SIC) e disponham de estruturas físicas que possibilitem o processo de atendimento presencial, ou seja, atendendo, orientando quanto ao acesso às informações, informando sobre tramitações, protocolizando documentos e requerimentos relativos ao acesso às informações. (BRASIL, 2011)

Em relação à transparência ativa, encontram-se expressas nos artigos 3º e 8º da LAI as seguintes referências:

Art. 3º. Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: [...] II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; [...] Art. 8º. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. (BRASIL, 2011, não paginado)

Portanto, aos órgãos públicos não é mais facultado fornecer informações apenas quando solicitados, mas é obrigatório que estes se antecipem a tais demandas, adotando estratégias que possibilitem a divulgação de informações de interesse da coletividade divulgando-as espontânea e proativamente independentemente de requerimento, em local de fácil acesso.

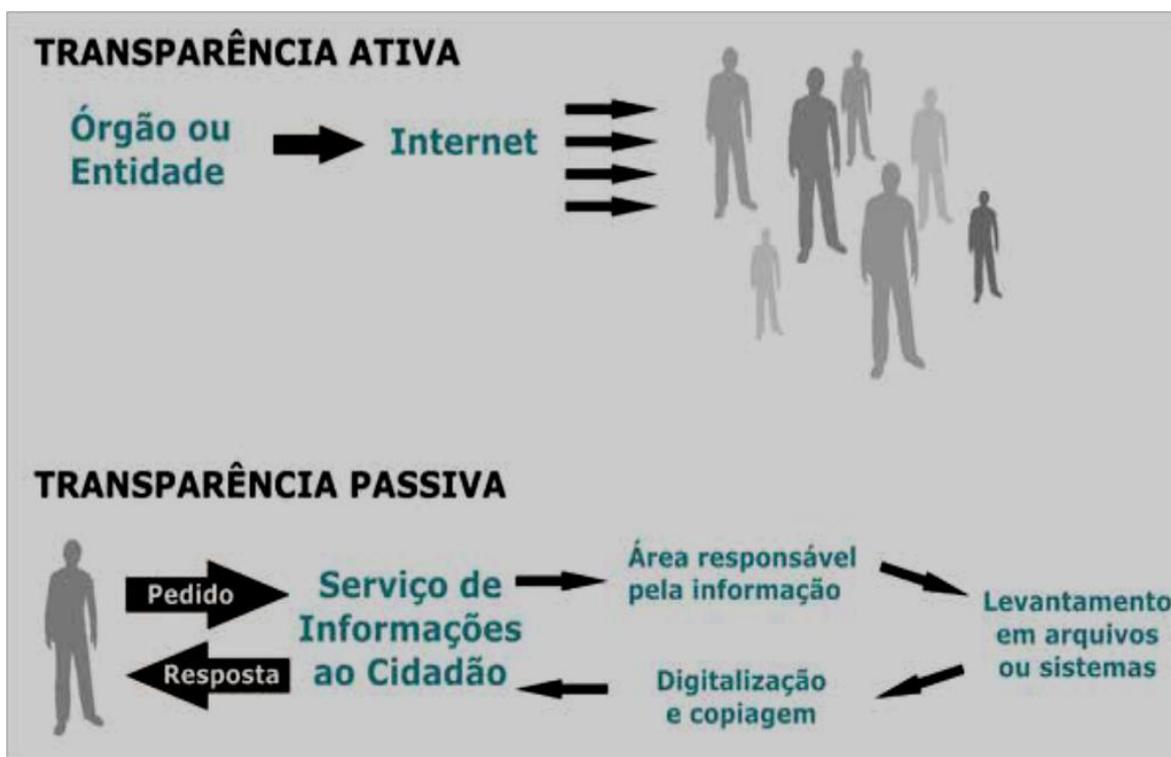
Nesse contexto, a LAI estabelece no art. 8º, §1º, um rol de requisitos mínimos que os órgãos e entidades devem, obrigatoriamente, divulgar. São eles:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III - registros das despesas; IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Para que haja o cumprimento desses requisitos, ficou definido também que a rede mundial de computadores (Internet) é o meio obrigatório para divulgação das iniciativas de transparência ativa, ficando dispensados dessa obrigatoriedade os municípios com população de até 10 mil habitantes, “[...] mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos [...]” (BRASIL, 2011, não paginado), conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Figura 6 ilustra como devem funcionar na prática a transparência ativa e passiva.

Figura 6 – Transparência ativa e transparência passiva



Fonte: Manual da Lei de Acesso à Informação para estados e municípios (BRASIL, 2013)

Ainda segundo o art. 8º da LAI, § 3º, para que tais informações sejam divulgadas como objeto de transparência ativa, as páginas oficiais na internet devem atender aos seguintes requisitos:

I- conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação; V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso; VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso; VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência [...]. (BRASIL, 2011, não paginado)

É importante ressaltar que tais requisitos visam possibilitar aos cidadãos o acesso facilitado às informações; portanto, é preciso que sejam desenvolvidas ferramentas que garantam a publicidade de dados e informações, sua busca e ampla utilização nos portais oficiais. Adicionado a isto, percebe-se que a garantia do acesso às informações depende da fácil linguagem em que essas informações estão disponibilizadas, bem como de sua atualização e garantia de acesso a todos os cidadãos.

No entanto, Possamai (2016, p. 3) atenta para o fato de que apesar de o papel fundamental da gestão pública não ser mais nenhuma novidade, “[...] a despeito da essencialidade da informação à condução das atividades do Estado e da democracia, a publicidade de dados e informações com impactos sobre a coletividade sofre restrições”.

Essas restrições configuram-se ora pelo o que a autora classifica como cultura da burocracia do sigilo, ora por um círculo de interesses, onde quem detém o poder retém a informação.

Outro ponto a ser levado em consideração está no apontamento feito por Cavalcante (2008, p. 19):

Publicidade e clareza são elementos básicos na formação do conceito de transparência. Note-se que, mesmo que amplamente divulgada, a informação não será transparente se incompreensível ao grande público. Em contrapartida, também não será transparente uma ação de simples entendimento ao público médio, sem que a ela seja dada publicidade. A transparência, assim, depende desses fatores, bem como da relevância, confiabilidade e oportunidade.

Portanto, para que a informação atinja, de fato, a coletividade e produza os efeitos necessários, como o exercício da cidadania e, conseqüentemente o fortalecimento da democracia, o controle social, o combate à corrupção e a responsabilização dos maus gestores, é preciso que ela seja “[...] franqueada mediante procedimentos objetivos e ágeis, de

forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.” (BRASIL, 2011a, não paginado). Ou seja, não basta simplesmente disponibilizar as informações, elas precisam ser divulgadas numa linguagem cidadã, clara e objetiva, garantindo uma leitura fácil que possa ser compreendida por todos.

Associando-se a isso, cabe reafirmar a importância dos agentes públicos que, como participantes do dia a dia da administração pública, ao se comprometerem com a transparência e o acesso à informação, contribuem com a conversão de uma cultura do segredo em cultura do acesso, dissipando a ideia da informação como favor para informação como bem público. (BRASIL, 2011b)

2.5 O papel da Controladoria Geral da União (CGU)

A CF/88 determina em seu art. 70 que cada poder e órgão autônomo deve fazer o controle interno de suas ações, fiscalizando o uso dos recursos públicos. (BRASIL, 2007) Entretanto, na década de 1990, como cada ministério tinha seu próprio órgão interno de fiscalização, era mais difícil fazer o controle dos desvios e da má administração. (CHADE, 2016)

Foi no final do governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB/SP) que a atividade de controle interno foi unificada em um mesmo órgão, ligada ao Ministério da Fazenda. Posteriormente, a atribuição passou a ser da Corregedoria Geral da União, instituída em 2001, pela Medida Provisória nº 2.143-31, que tinha como competência “[...] assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público.” (BRASIL, 2001, não paginado)

A partir do governo Lula (PT/SP), passou a ser denominada Controladoria Geral da União (CGU) com a conversão da Medida Provisória nº. 103/2003 na Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003.

Em 2016, com a reorganização ministerial do governo do presidente Michel Temer (MDB/SP), a CGU foi transformada em Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, deixando de estar ligada diretamente à Presidência da República.

Essa medida não obteve apoio dos servidores, levantando desconfiança por parte de pesquisadores que estudam o combate à corrupção e que temiam que a CGU perdesse a capacidade de controlar os ministérios por estar no mesmo nível hierárquico que eles. (LUPION, 2016).

A ONU, juntamente com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), criticou tal decisão e alertou para o risco à liberdade de expressão, considerando como passos negativos dados pelo país. (CHADE, 2016)

Segundo o relator das Nações Unidas (ONU) sobre a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, David Kaye,

As organizações que proporcionam o acesso à informação e promovem a prestação de contas devem ser protegidas de interferências políticas. Qualquer alteração no funcionamento da antiga CGU deveria visar torná-la mais autônoma e independente de determinações do Poder Executivo. (CHADE, 2016, não paginado)

Entretanto, segundo o ministro da CGU, Wagner Rosário, “Com a reorganização e o novo orçamento, o ministério alcançou excelentes resultados, que tiveram impacto imediato nas contas públicas federais.” (BRASIL, 2018, não paginado). O ministro cita ainda outras conquistas como a desburocratização do serviço público, com o lançamento do Simplifique!⁸, o avanço na detecção dos casos de corrupção e a efetiva responsabilização de pessoas jurídicas, dentre outros.

Atualmente, no governo do presidente Jair Bolsonaro (PSL/RJ), a CGU manteve o *status* de ministério e, a partir da Medida Provisória n.º 870 de janeiro de 2019, teve oficializada a alteração de nomenclatura, voltando a se chamar Controladoria - Geral da União.

De acordo com a Lei n.º 13.844⁹, de 18 de junho de 2019, art. 51, inciso I, configura-se como uma das áreas de competência da CGU:

[...] providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal [...]. (BRASIL, 2019, não paginado).

A missão da CGU tem como base a promoção do aperfeiçoamento e a transparência da gestão pública, além da prevenção e combate à corrupção, com participação social, através da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto. (BRASIL, 2019)

No que concerne ao acesso à informação e à transparência pública, a CGU é responsável pelo monitoramento da aplicação da LAI pelos órgãos e entidades do Poder

⁸ Um canal, disponível em todos os sites do governo, para que qualquer pessoa proponha mudanças que facilitem o acesso, a qualidade e a execução dos serviços públicos. (BRASIL, 2018)

⁹ Lei atual que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios e alterações.

Executivo Federal, além de outras competências atribuídas pelo art. 68, do Decreto nº 7.724/2012:

I - definir o formulário padrão, disponibilizado em meio físico e eletrônico, que estará à disposição no sítio na Internet e no SIC dos órgãos e entidades [...]; II - promover campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação; III - promover o treinamento dos agentes públicos e, no que couber, a capacitação das entidades privadas sem fins lucrativos, no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública; IV - monitorar a implementação da Lei nº 12.527, de 2011, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas [...]; V - preparar relatório anual com informações referentes à implementação da Lei nº 12.527, de 2011, a ser encaminhado ao Congresso Nacional; VI - monitorar a aplicação deste Decreto, especialmente o cumprimento dos prazos e procedimentos; e VII - definir, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, diretrizes e procedimentos complementares necessários à implementação da Lei nº 12.527, de 2011. (BRASIL, 2012, não paginado)

Quanto a esse aspecto, a atuação da CGU ocorre através de análise que abrange principalmente a transparência passiva e ativa e os dados abertos; do monitoramento das solicitações (recursos e pedidos) em omissão da LAI pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal; e da capacitação e orientação aos órgãos federais, por meio de cursos, palestras e oficinas, além do desenvolvimento de guias, manuais e orientações voltados aos servidores que atuam no atendimento à LAI (BRASIL, 2019).

Tais estratégias de atuação ampliam as possibilidades de cumprimento da LAI, não apenas por parte dos órgãos da esfera federal, pois, ao capacitar, orientar e monitorar as ações de gestores estaduais e municipais possibilita-se o aperfeiçoamento da gestão, a melhoria da governança e a correta aplicação dos recursos públicos.

3 CAMINHO METODOLÓGICO

Ao pensar no caminho percorrido para a busca de uma determinada investigação, constata-se que a metodologia é considerada como a aplicação de procedimentos e técnicas que devem ser observados para a construção do conhecimento, a partir da realização de determinados objetivos, visando sua validação e uso pela sociedade. (PRODANOV; FREITAS, 2013)

Nesse contexto, para o alcance dos objetivos aqui pretendidos, buscou-se estabelecer alguns procedimentos metodológicos no que diz respeito ao tipo, às técnicas e aos instrumentos de pesquisa adotados. Portanto, a metodologia utilizada para o desenvolvimento deste trabalho tem como base uma pesquisa bibliográfica e documental, de natureza descritiva e de abordagem qualitativa.

Partindo desse pressuposto, as pesquisas bibliográfica e documental foram realizadas sobre as temáticas: informação, informação pública, direito à informação, direito de acesso à informação, lei de acesso à informação e transparência ativa; desenvolvendo-se a partir da seleção, leitura e fichamento de trabalhos publicados em livros, artigos, teses e dissertações, disponíveis em bases de dados, de autores como: Mendel (2009), Barros (2017), Barreto (1994), Batista (2010), Bucci (2019), Carvalho (2002; 2017), bem como relatórios, guias e manuais impressos e eletrônicos, disponibilizados por órgãos competentes, como Artigo 19, CGU e *Global Right to Information (RTI)*, visto que tal compilação contribui para dar suporte à fundamentação teórica do trabalho e, por conseguinte, uma melhor compreensão da temática abordada.

A pesquisa documental, segundo Marconi e Lakatos (2003), tem como característica uma fonte de coleta de dados restrita a documentos, escritos ou não; as chamadas fontes primárias, que podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois. Portanto, para esta monografia, a pesquisa documental foi utilizada como técnica de coleta de dados, o que se deu a partir da leitura do texto da Lei n.º 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e do Decreto nº 7.724/2012, que a regulamenta, para a elaboração do *checklist*.

A abordagem utilizada foi a qualitativa, entendida por Strauss e Corbin (2008) como “[...] qualquer tipo de pesquisa que produza resultados não alcançados através de procedimentos estatísticos ou de outros meios de quantificação.”. A partir desta abordagem, procurou-se adotar uma análise interpretativa das teorias e dos dados coletados, descrevendo

os fatos e formulando opinião acerca das descobertas, caracterizando-se, portanto, em um trabalho de natureza descritiva.

A internet foi um meio muito utilizado para o desenvolvimento da pesquisa, o que se justifica como um elemento importante no processo de investigação, onde, segundo Fragoso, Recuero e Amaral, (2011, p. 17, grifo das autoras): “[...] pode ser tanto *objeto* de pesquisa (aquilo que se estuda), quanto *local* de pesquisa (ambiente onde a pesquisa é realizada) e, ainda, *instrumento* de pesquisa (por exemplo, ferramenta para coleta de dados sobre um dado tema ou assunto).”.

Portanto, a internet foi o local onde se recuperou os dados, a partir de buscas em sites acadêmicos, governamentais, institucionais, dentre outros, para, num primeiro momento, realizar a coleta de dados que embasaram esta pesquisa, tendo como objeto de estudo o Portal do governo do estado do Maranhão.

Visando a obtenção de informações precisas, adequadas e necessárias à finalidade deste trabalho foram coletados dados no Portal do governo do estado do Maranhão, tendo como instrumento um *checklist* elaborado a partir do artigo 7º, do capítulo III – Da Transparência Ativa - do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a LAI, com a intenção de verificar se o portal cumpre com os requisitos ali pré-estabelecidos.

O *checklist* apresenta os seguintes tópicos a serem analisados:

- a) Seção específica para a divulgação das informações de interesse coletivo ou geral;
- b) Disponibilização de banner na página inicial, que dará acesso à seção específica;
- c) Disponibilização de barra de identidade do governo, contendo ferramenta de redirecionamento de página para o Portal Brasil e para o sítio principal sobre LAI;
- d) Divulgação de informações sobre estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;
- e) Divulgação de informações sobre programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;

- f) Divulgação de informações sobre repasses ou transferências de recursos financeiros;
- g) Divulgação de informações sobre execução orçamentária e financeira detalhada;
- h) Divulgação de informações sobre licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;
- i) Divulgação de informações sobre 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;
- j) Divulgação de informações sobre proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- k) Divulgação de informações sobre respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;
- l) Contato da autoridade de monitoramento, telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão.

Para facilitar a análise, optou-se pela construção do Quadro 1, onde foram dispostos os itens que compõem o *checklist* em forma de perguntas, permitindo uma visão mais detalhada e precisa, por contemplar aspectos estruturais do portal e a maneira como se encontram disponibilizadas as informações.

Quadro 1 – *Checklist* dos requisitos analisados no Portal do governo do estado do Maranhão.

REQUISITOS ANALISADOS	CUMPRIMENTO	
	SIM	NÃO
Possui seção específica para a divulgação das informações de interesse coletivo ou geral?		
Disponibiliza banner na página inicial que dê acesso à seção específica?		
Disponibiliza barra de identidade do Governo Federal contendo ferramenta de redirecionamento de página para o Portal Brasil e para o sítio principal sobre a Lei de Acesso à Informação?		
São divulgadas informações sobre a estrutura organizacional, competências e legislação aplicável?		
São divulgadas informações sobre os principais cargos e seus ocupantes?		
São divulgados endereço e telefones das unidades e horários de atendimento ao público?		

São divulgadas informações sobre programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto?		
São divulgadas informações sobre repasses ou transferências de recursos financeiros?		
São divulgadas informações sobre execução orçamentária e financeira detalhada?		
São divulgadas informações sobre licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados?		
São divulgadas informações sobre contratos firmados e notas de empenho emitidas?		
São divulgadas informações sobre 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?		
São divulgadas informações sobre proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada?		
São divulgadas informações sobre respostas a perguntas mais frequentes da sociedade?		
São divulgadas informações sobre o contato da autoridade de monitoramento, telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)?		

Fonte: Elaborado pela autora com base no Decreto n.º 7.724 (BRASIL, 2012)

Após essa etapa, procedeu-se a análise e interpretação dos dados coletados, com base nos conceitos estudados, visando uma compreensão do objeto de estudo, ou seja, verificando se o Portal do governo do estado do Maranhão cumpre com aos requisitos estabelecidos pela LAI no que se refere à transparência ativa.

4 A TRANSPARÊNCIA ATIVA NO PORTAL DO GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO

Nesta seção, apresenta-se o resultado da coleta de dados sobre a transparência ativa no Portal do governo do estado do Maranhão, especificamente no que concerne à aplicação da transparência ativa, conforme disposto no artigo 7º, do capítulo III do Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a LAI.

Desde a redemocratização do Brasil, em 1985, a população do estado do Maranhão elegeu para chefe do Poder Executivo 7 (sete) governadores: Eptácio Cafeteira (1987-1990), Edison Lobão (1991-1994), Roseana Sarney (1995 - 2002), José Reinaldo Tavares (2003 - 2006), Jackson Lago (2007 - 2009), Roseana Sarney (2009 - 2011; 2011 - 2014) e Flávio Dino de Castro e Costa (2015 - 2018), reeleito para o pleito 2019/2022.

Atualmente, o Poder Executivo estadual conta com 33 secretarias, dentre elas a Secretaria de Transparência e Controle (STC), órgão central do Sistema de Controle Interno, que sucedeu a Controladoria Geral do Estado, a partir da Medida Provisória nº 186, de 02 de janeiro de 2015, convertida na Lei nº 10.204, de 23 de Fevereiro de 2015. (MARANHÃO, 2015).

Com sua reestruturação, passaram a compor a pasta da STC (MARANHÃO, 2019):

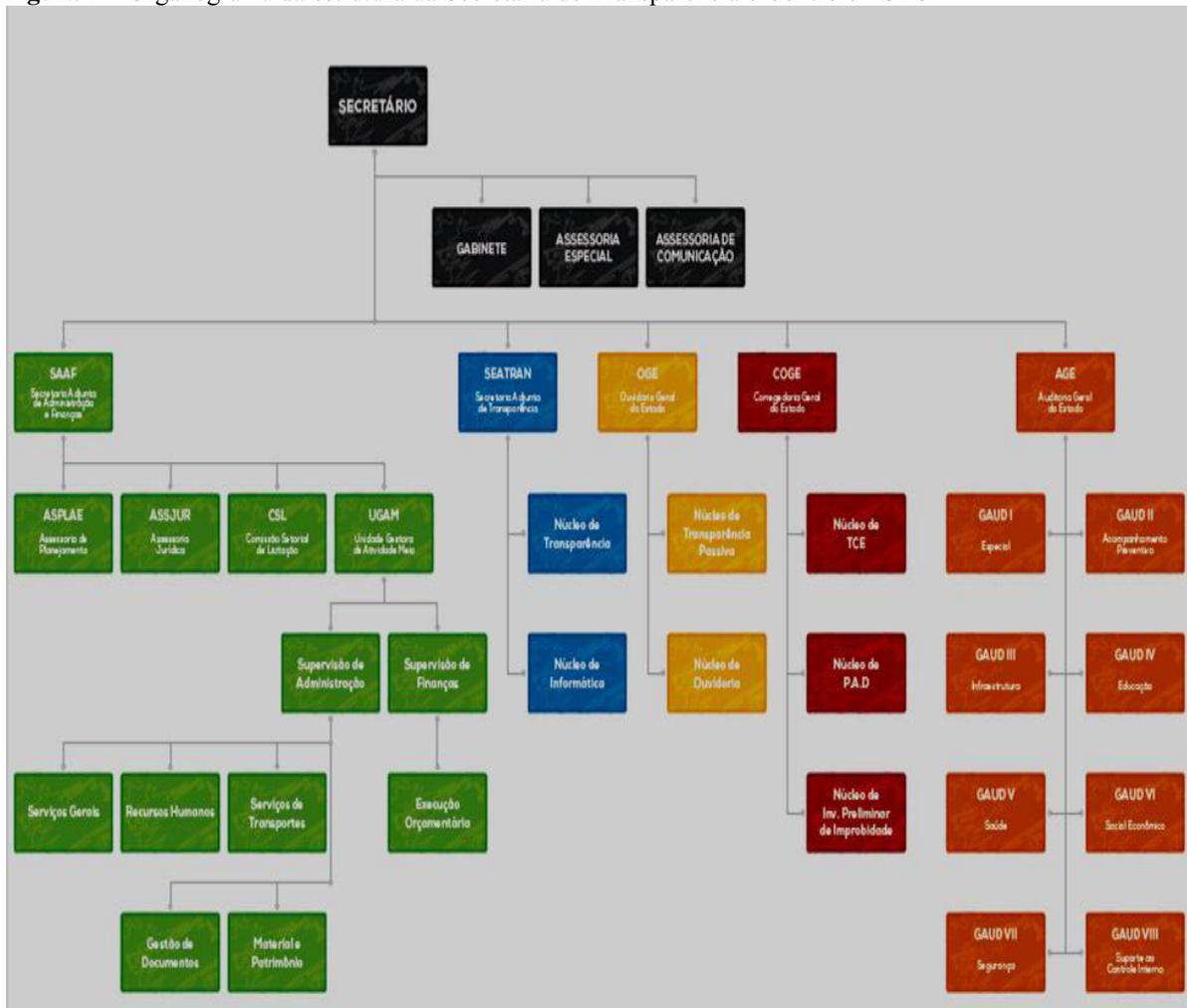
- a) Secretaria Adjunta de Administração e Finanças (SAAF), a quem compete praticar os atos necessários à execução orçamentária e financeira da STC, bem como dos processos licitatórios, além de estabelecer medidas necessárias à celebração de acordos, convênios, contratos e outros instrumentos correlatos;
- b) Secretaria Adjunta de Transparência (SEATRAN), a quem compete a promoção, no âmbito do Poder Executivo, do incremento da transparência pública, objetivando fomentar o controle social, a prevenção e o combate à corrupção, conforme Art. 9. da Lei n.º 10.204;
- c) Ouvidoria Geral do Estado (OGE), responsável por receber e examinar elogios, sugestões, pedidos de informação, denúncias e reclamações referentes ao desempenho das atividades dos agentes públicos, órgãos, autarquias e fundações, encaminhando-os aos mesmos;
- d) Corregedoria Geral do Estado (COGE): que atua de maneira preventiva e repressiva, conforme os incisos I a XIX, do artigo 7º, da Lei n.º 10.204, de 23

de fevereiro de 2015, assistindo ao Secretário de Estado da Transparência e Controle quanto à correição das Tomadas de Contas Especiais, das sindicâncias, dos processos administrativos disciplinares, dos procedimentos e processos administrativos tanto na STC quanto nos demais órgãos e entidades da administração direta e indireta e

- e) Auditoria Geral do Estado (AGE): que atua de modo a viabilizar o controle interno junto aos órgãos e entidades pertencentes e subordinados ao Governo do Estado do Maranhão, através da realização de auditorias, registrando eventuais desvios no cumprimento da legislação e recomendando, nesses casos, as medidas necessárias para a regularização das situações constatadas.

Com base nas descrições e respectivas funções, apresenta-se o organograma da STC:

Figura 7 – Organograma da estrutura da Secretaria de Transparência e Controle - STC



Fonte: Secretaria de Transparência e Controle. Disponível em: <http://www.stc.ma.gov.br/organograma/>.

É importante destacar que a criação da STC ocorreu em consequência da promulgação da LAI maranhense, sancionada pelo governador Flávio Dino (PCdoB/MA), em 23 de março de 2015, com o propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos a informações públicas, no âmbito do Estado.

Aos dispositivos da lei estão subordinados “[...] os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas do Estado e do Ministério Público do Estado do Maranhão.” (MARANHÃO, 2015, não paginado).

Visando dar cumprimento aos dispositivos da LAI maranhense, o governo dispõe de um portal na internet, para a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral, produzidas ou custodiadas por ele, obedecendo aos requisitos mínimos previstos na legislação federal. (MARANHÃO, 2015).

Na Escala Brasil Transparente (EBT), que é uma metodologia usada para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros, em sua 3ª avaliação, o Maranhão figurou entre os Estados com nota máxima (10), dividindo o 1º lugar no ranking com mais 12 Estados. No entanto, as três versões da avaliação da EBT, até então, concentravam-se apenas em avaliar os estados a partir da transparência passiva. As avaliações são desenvolvidas para fornecer os subsídios necessários à Controladoria Geral da União (CGU) para o exercício das competências que lhe atribuem os artigos 59 da Lei Complementar nº 101/2000 e 41 (I) da Lei de Acesso à Informação, assim como os artigos 68 (II) do Decreto nº 7.724/2012 e 18 (III), do Decreto nº 8.910/2016.

A EBT avalia o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI). Recentemente, no período de julho a novembro de 2018, foi realizada uma nova avaliação, dessa vez incluindo todos os Estados, capitais e municípios com mais de 50 mil habitantes, abrangendo um total de 665 municípios. Essa avaliação recebeu o nome de Escala Brasil Transparente - Avaliação 360°, que é uma inovação na tradicional metodologia de avaliação da transparência pública adotada pela CGU.

Na EBT - Avaliação 360° houve uma mudança para contemplar não só a transparência passiva, mas também a transparência ativa (publicação de informações na internet). A avaliação incorporou aspectos da transparência ativa como a verificação da publicação de informações sobre receitas e despesa, licitações e contratos, estrutura administrativa, servidores públicos, acompanhamento de obras públicas, entre outras. (BRASIL, 2019). A

partir dessa nova avaliação, a nota do Estado do Maranhão passou a ser 7,74, passando para a 17º posição no ranking da transparência, como pode ser visualizado na Figura 8.

Figura 8 – Ranking de transparência - Estado do Maranhão.

The screenshot shows the 'Ranking de transparência' interface on the website transparencia.gov.br/brasiltransparente?ordenarPor=posicao&direcao=asc. The page title is 'Ranking de transparência' and there is a button 'CONHEÇA A COMPOSIÇÃO DAS NOTAS DE CADA ENTE'. Below the title, there are radio buttons for 'Estados', 'Municípios', and 'Capitais', with 'Estados' selected. A search box for 'Nome da Localidade' is present. A blue button 'APLICAR FILTROS' is below the search box. There are several filter dropdowns: 'Região', 'Maranhão - MA', 'Faixa de nota', and 'Faixa populacional'. A 'Limpar filtros' button is also visible. Below the filters is a table with the following data:

POSIÇÃO ▲	LOCALIDADE ▼	UF ▼	NOTA ▼
17	Maranhão	Maranhão	7.74

Below the table, it says 'PÁGINA 1 DE 1' and there are navigation buttons for 'ANTERIOR', '1', and 'PRÓXIMA'.

Fonte: Escala Brasil Transparente - Avaliação 360°. Disponível em: <http://transparencia.gov.br/brasiltransparente?ordenarPor=posicao&direcao=asc>

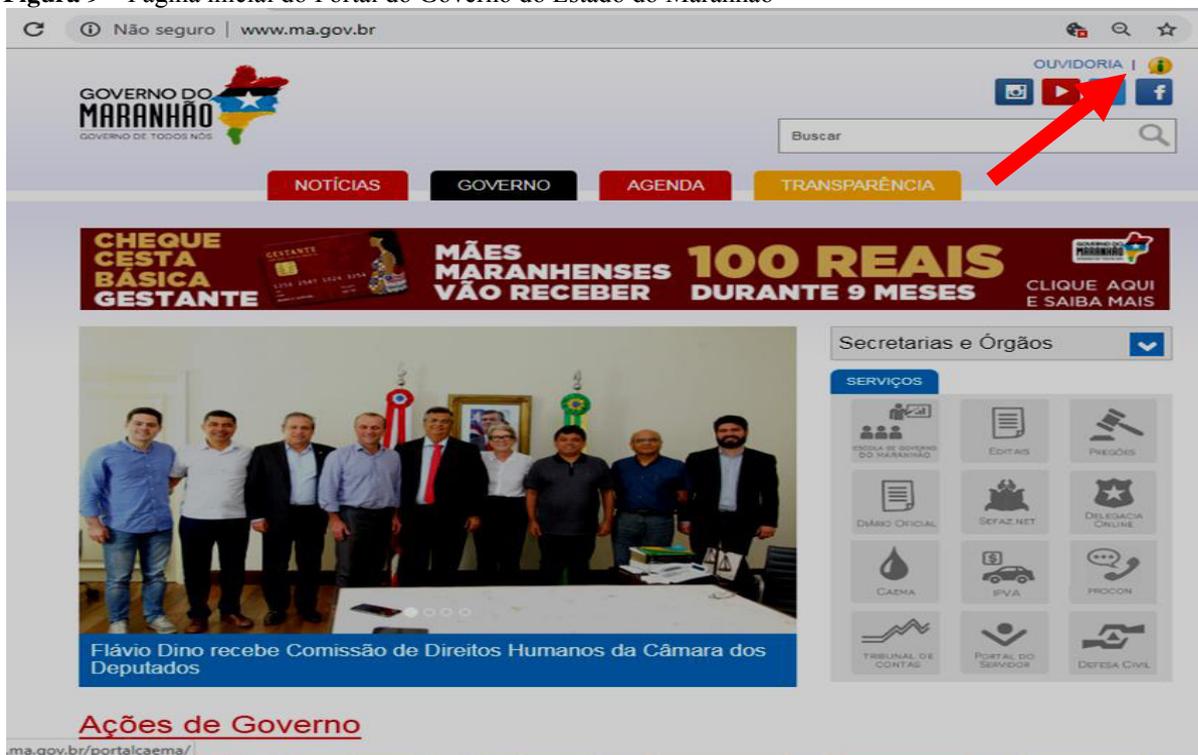
Diante da diferença entre as notas nas duas últimas avaliações e a atual, reforça-se ainda mais o interesse na pesquisa, para averiguar se de fato o Governo do Estado do Maranhão tem cumprido com os requisitos estabelecidos pela LAI no que diz respeito à transparência ativa.

A partir dos requisitos dispostos no *checklist*, observa-se que, apesar de existir seção específica destinada à divulgação das informações de interesse coletivo ou geral, a página inicial do Portal do governo do estado do Maranhão não possui banner que possibilite o acesso a essa seção, como é determinado pelo decreto. O banner de acesso à informação só é encontrado no Portal da Transparência do governo do Maranhão, na parte esquerda inferior, próximo ao rodapé da página.

O que existe na página inicial do Governo do Estado é o selo de acesso à informação, no lado superior direito, conforme ilustrado na Figura 9. No entanto, observou-se que ele é de tamanho pequeno, sendo menor do que os ícones das redes sociais, e que só pôde ser

observado após ter sido feita a redução de zoom da página para 80%, tanto no navegador Mozilla Firefox quanto nos navegadores Google Chrome e Windows Internet Explorer.

Figura 9 – Página inicial do Portal do Governo do Estado do Maranhão



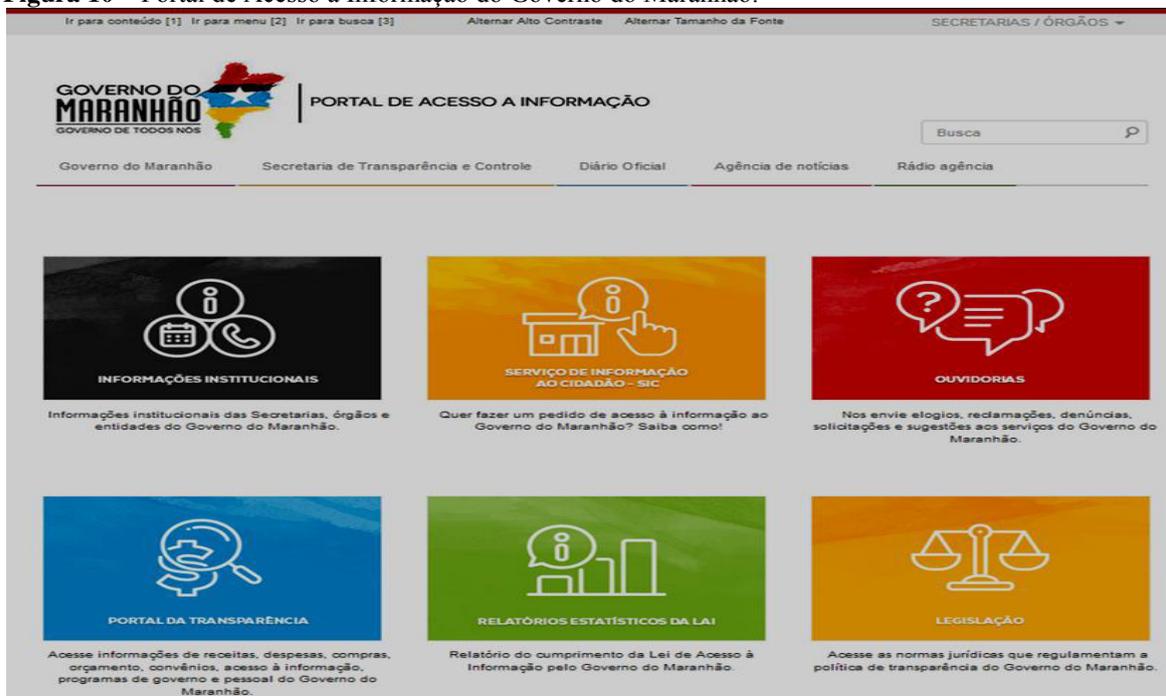
Fonte: Portal do Governo do Maranhão. Disponível em: <http://www.ma.gov.br/>

Acredita-se que isso acaba dificultando a acessibilidade para o cidadão e, mais ainda, ao cidadão que possui baixa visão, sendo prejudicado quanto ao seu direito de acesso à informação via internet. O que vai de encontro a um dos requisitos da LAI, que determina no seu artigo 8º, §3º, inciso VIII, que os portais devem adotar medidas que garantam a acessibilidade para pessoas com deficiência, conforme o art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008. (BRASIL, 2011).

Essa seção específica, denominada Portal de Acesso à Informação, possibilita o acesso a outras seções, como mostra a Figura 10, através dos banners: **Informações Institucionais**, contendo informações das secretarias, órgãos e entidades do governo do Maranhão; **Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)**, para pedidos de acesso à informação; **Ouvidorias**, contendo o sistema de ouvidorias do poder executivo estadual (e-OUV) para sugestões, críticas, denúncias aos serviços do governo; **Portal da Transparência**, para acesso a informações sobre receitas, despesas, compras, orçamento, programas de governo, convênios e pessoal do governo do estado; **Relatórios Estatísticos da LAI**, que divulga relatórios do

cumprimento da lei de acesso à informação pelo Governo do Maranhão; e **Legislação**, para acesso às normas jurídicas que regulamentam a política de transparência e acesso à informação.

Figura 10 – Portal de Acesso a Informação do Governo do Maranhão.



Fonte: Portal do Governo do Maranhão. Disponível em: www.acessoainformacao.ma.gov.br.

Observando ainda as páginas correspondentes às figuras 9 e 10, constatou-se que em nenhuma das duas há o cumprimento de outro requisito do decreto n.º 7.524, que diz respeito à existência de barra de identidade do governo contendo ferramenta de redirecionamento de página para o Portal do Governo Brasileiro e para o sítio principal sobre a Lei de Acesso à Informação.

Somente na página de perguntas frequentes do sistema de ouvidorias do Poder Executivo estadual do Maranhão, é possível encontrar a barra de identidade que, ao ser selecionada, redireciona automaticamente o cidadão para a página do governo federal.

Ao selecionar o banner Informações Institucionais no Portal de Acesso à Informação, o cidadão é conduzido para o Portal da Transparência, onde estão disponíveis: a estrutura organizacional do governo do Maranhão, com informações sobre as competências de cada secretaria, perfil com foto do governador, do vice-governador e de cada secretário, além de endereços físicos e eletrônicos, telefone para contato e horário de atendimento ao cidadão. Portanto, requisitos que estão de acordo com o que é exigido pela LAI e pelo decreto n.º 7.524, no que se refere à transparência ativa.

Outro item que atende aos requisitos do decreto é a divulgação de legislação aplicável, em seção própria, onde estão relacionados leis e decretos, federais e estaduais, em vigor, sobre política de transparência pública e acesso à informação. Porém, na seção não existe a possibilidade de baixar os documentos, para tanto é preciso dar um clique no link para ser redirecionado para o site do planalto ou para a página da STC, tendo ainda uma terceira opção, que é o link do Portal da Legislação da Assembleia Legislativa do Maranhão.

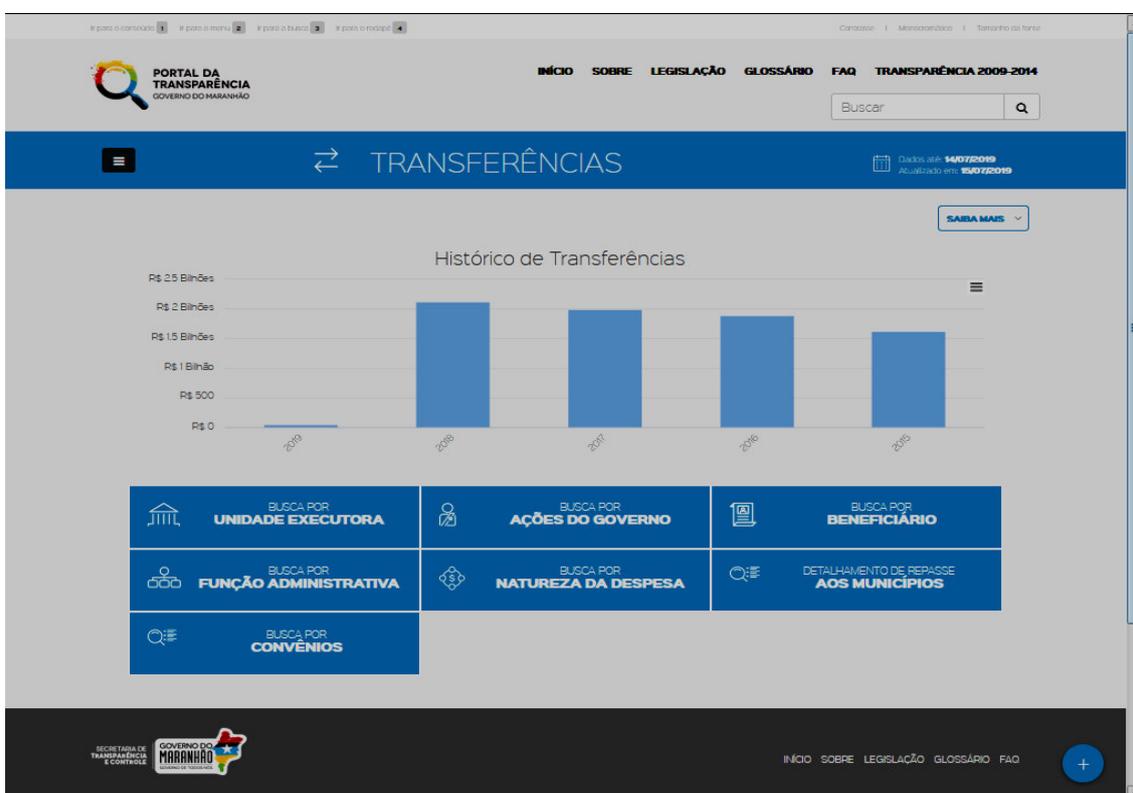
Na seção Portal da Transparência estão disponibilizadas informações financeiras sobre arrecadação, gastos públicos, servidores, transferências de recursos e compras realizadas pelo governo. Porém, nada foi encontrado acerca de informações que possibilitem o acompanhamento de programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados, valores, prazo de execução etc. O que fere o princípio da publicidade, portanto, a transparência governamental fica comprometida, uma vez que a CF/88, conforme exposto em seu artigo 70, prevê que: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária.” (BRASIL, 2007, p. 63).

No que se refere ao requisito da divulgação da execução orçamentária e financeira de forma detalhada, o que se encontrou publicado no portal foram os Relatórios Resumido de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, organizados por ano e por bimestre/quadrimestre, a partir de 2001 e disponíveis para download. O que atende ao exigido na Lei nº 131/2009, conhecida como Lei de Transparência, em seu artigo 1º, parágrafo único, inciso II: “A transparência será assegurada também mediante: [...] II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público [...]. (BRASIL, 2009, não paginado).

Todavia, o que não se pode esquecer é que tornar algo público não é o suficiente para garantir que o cidadão tenha, de fato, acesso à informação; é preciso, também, informar o público de maneira clara e compreensiva. Conforme já citado anteriormente, a própria LAI, no artigo 5º, preconiza que toda informação a ser disponibilizada deve ter uma linguagem clara e objetiva, independente do cidadão que lá irá buscar as informações. Isto posto, é possível encontrar um glossário no Portal da Transparência, que traz concepções, todavia, não de alcance de todo cidadão.

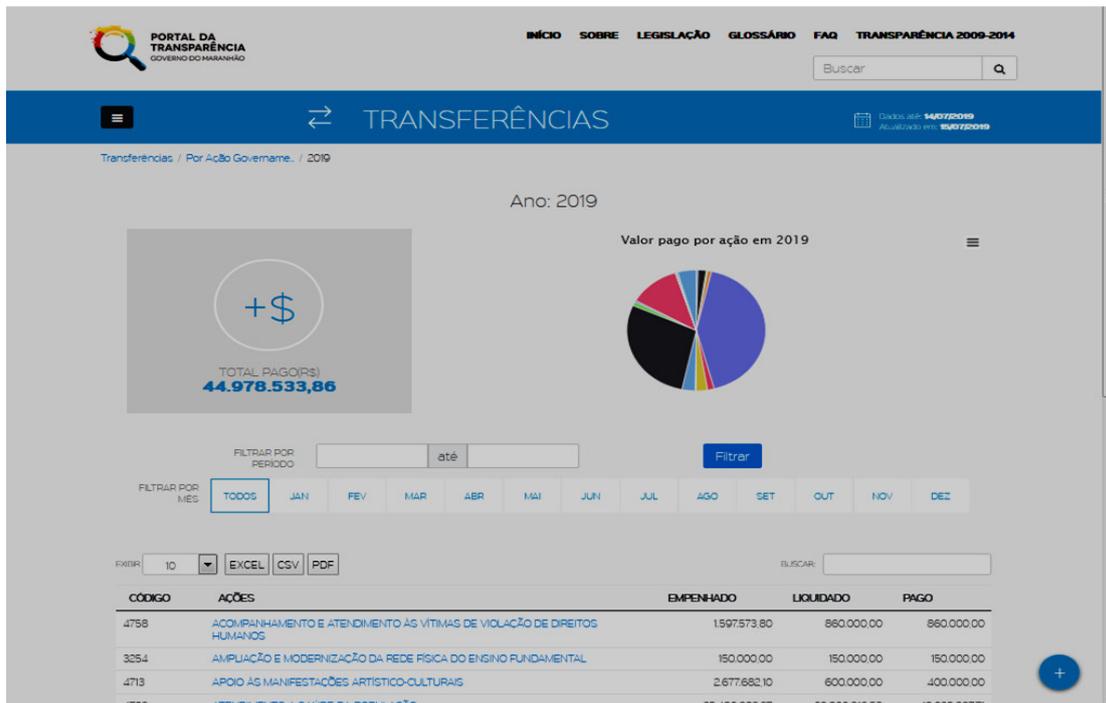
As Figuras 11 e 12 mostram que, quanto ao requisito da divulgação de repasses ou transferências de recursos financeiros, o portal disponibiliza o detalhamento das despesas, que podem ser encontradas através de buscas por unidade executora, por ações do governo, por beneficiário, por função administrativa, por natureza da despesa, por detalhamento de repasse aos municípios ou ainda por busca por convênios. Também é possível filtrar as despesas por ano, por período, por credor, obtendo informações sobre valor empenhado, liquidado e pago, além de obter dados da contratação em diversos formatos eletrônicos, como planilhas em excel e textos em pdf, que podem ser baixados na íntegra.

Figura 11 – Histórico de transferências do Governo do Estado do Maranhão.



Fonte: Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.transparencia.ma.gov.br/app/transferencia/#lista>

Figura 12 – Transferência por ações governamentais



Fonte: Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.transparencia.ma.gov.br/app/transferencia/por-acao/2019#lista>

O portal da transparência possui uma seção específica para compras, que é composta pela seção de Comissões Setoriais de Licitações (CSL), pela seção de Contratações e pelo Portal de Compras Governamentais.

Na CSL estão listados os links para as áreas de CSL de cada Secretaria e também de outros órgãos; a seção de Contratações está destinada à consulta de contratos, onde o governo do Estado divulga informações como o nome da empresa contratada, o tipo de contratação, além de detalhar o objeto do contrato, número e ano do processo, número e ano do contrato, data da assinatura do contrato, início e fim da vigência e valor global, conforme ilustra a Figura 13. Também é possível fazer o download de cópia digitalizada da nota de empenho, em pdf. As demais informações podem ser baixadas também em formato EXCEL, CSV e PDF.

Figura 13 – Consulta de contratos de compras do Governo do Maranhão.

The screenshot displays the 'Portal da Transparência' website interface for contract consultation. At the top, there is a navigation menu with links for 'INÍCIO', 'SOBRE', 'LEGISLAÇÃO', 'GLOSSÁRIO', 'FAQ', and 'TRANSPARÊNCIA 2009-2014'. A search bar is located in the top right corner. Below the navigation, a blue banner features a shopping cart icon and the word 'COMPRAS', along with a date indicator 'Dados até: 14/07/2019 Atualizado em: 15/07/2019'. The main content area is titled 'CONSULTA DE CONTRATOS' and contains several search filters: 'Ano do Contrato(*)' (set to 2019), 'Ano do Processo' (dropdown), 'Orgão' (dropdown), and 'Tipo de Contratação' (dropdown). There are also date range filters for 'Data da Assinatura' and 'Início da Vigência', and value range filters for 'Valor Global'. A 'Buscar' button is positioned below the filters. The 'RESULTADOS' section includes a table with columns for 'SIGLA', 'DADOS DA CONTRATAÇÃO', 'VL GLOBAL', 'INÍCIO VIGÊNCIA', 'FIM VIGÊNCIA', and 'DOWNLOAD'. Two contract entries are visible in the table.

SIGLA	DADOS DA CONTRATAÇÃO	VL GLOBAL	INÍCIO VIGÊNCIA	FIM VIGÊNCIA	DOWNLOAD
	CONTRATADA: MB CONSTRUÇÕES E PERFURAÇÕES LTDA TIPO DE CONTRATAÇÃO: LICITAÇÃO OBJETO: PROCESSO Nº: 24116/2018 CONTRATAÇÃO Nº: 002/2018 DT. ASSINATURA: 19/03/2018	42.000,00	19/03/2019	17/07/2019	PDF
	CONTRATADA: HANGAR CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI TIPO DE CONTRATAÇÃO: LICITAÇÃO OBJETO: PROCESSO Nº: 4430/2019	87.000,00	19/03/2019	19/03/2021	PDF

Fonte: Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.transparencia.ma.gov.br/app/compras/consulta-de-contratos/#lista>

O Portal de Compras Governamentais disponibiliza um menu com links para consultas de ata de registro de preço, calendários de pregões futuros, resultados de licitações, lista de fornecedores sancionados, ou seja, que se encontram em estado de impedimento, suspensão ou declarado inidôneo, além de certidões e links direcionados a outros sites.

Ao fazer buscas detalhadas sobre licitações realizadas ou em andamento, constatou-se que os editais estão disponibilizados para download apenas mediante cadastramento e que é possível visualizar os resultados das licitações fazendo o download do arquivo em pdf.

Figura 14 – Portal de Compras Governamentais do Governo do Estado do Maranhão.

Data Abertura	Número	Objeto	Órgão	Modalidade	
07/08/2019 09:00:00	0008/2019	Aquisição de Equipamentos para os cursos de Engenharia Agrônômica, Engenharia Florestal e Medicina V	UEMASUL	PREGÃO PRESENCIAL	download
25/07/2019 09:00:00	0001/2019	Aquisição de Máquinas e Equipamentos com montagem, instalação e treinamento operacional	SETRES	PREGÃO ELETRÔNICO	download
23/07/2019 14:00:00	022/2019	Registro de Preços para Aquisição de gêneros alimentícios	SARP	PREGÃO PRESENCIAL	download
19/07/2019 09:00:00	0018/2019	contratação de empresa para prestação de serviços de forma contínua, de carregamento, jardinagem, l	DETRAN	PREGÃO PRESENCIAL	download
18/07/2019 09:00:00	0010/2019	Prestação de serviços regulares de coleta de lixo químico/biológico	SSP	PREGÃO PRESENCIAL	download
17/07/2019 14:00:00	020/2019	Registro de preços para aquisição de materiais para serviços de manutenção predial	SARP	PREGÃO PRESENCIAL	download
16/07/2019 14:00:00	120/2018	Contratação de empresa especializada em fornecimento de alimentação.	CCL	PREGÃO PRESENCIAL	download
16/07/2019 14:00:00	0024/2019	AQUISIÇÃO DE KITS DE INSUMOS AGRÍCOLAS.	SARP	PREGÃO PRESENCIAL	download

Fonte: Governo do Maranhão. Disponível em: <http://www.compras.ma.gov.br/home/#>

No Portal da Transparência estão disponíveis informações relativas à remuneração de servidores, constando nome, órgão, cpf, cargo, natureza do cargo (efetivo ou comissionado), além de detalhamento dos rendimentos, como vantagens e descontos legais (imposto de renda e previdência). Informações sobre proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estão na ativa, de maneira individualizada, não estão disponibilizadas no portal.

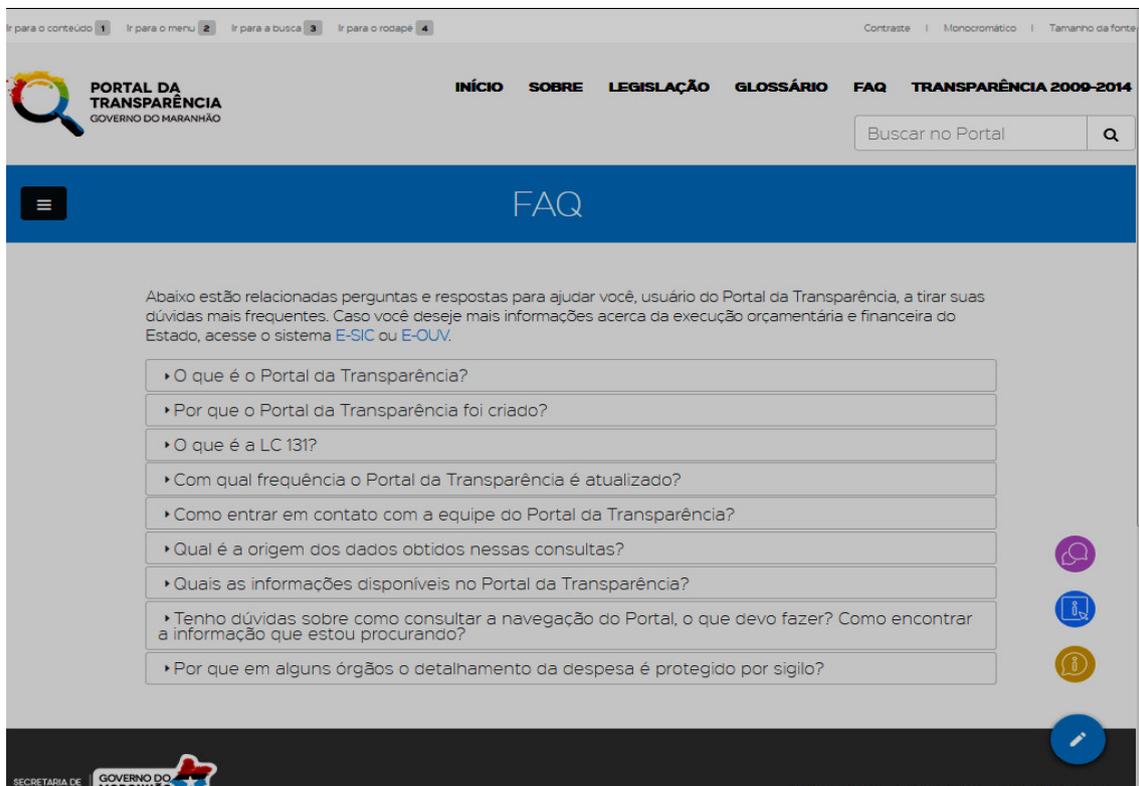
Cabe destacar que, quando a LAI foi sancionada ficou muito ligada à ideia de divulgação de salários, sendo que o motivo não era este, mas o de dar transparência ao que o governo gasta com o pessoal, conforme explica Barros (2017, p. 119): “[...] a mídia brasileira manteve uma regularidade na divulgação da LAI, após sua entrada em vigor, seja pela divulgação dos salários dos servidores públicos, seja pelas problemáticas que envolvem a efetivação da LAI e tantos outros aspectos.”

As despesas com pessoal também podem ser visualizadas por despesas com diárias, contendo nome do beneficiário, período, destino, motivo e valor da viagem; além de despesas mensais por ano e por órgão.

Quanto à divulgação de informações sobre respostas a perguntas frequentes da sociedade, o Portal da Transparência possui uma FAQ, que é um acrônimo da expressão inglesa *frequently asked questions*, que significa perguntas frequentes. Na Figura 15, verifica-

se que a FAQ em questão relaciona perguntas e respostas às dúvidas acerca do Portal da Transparência.

Figura 15 – FAQ do Portal da Transparência do Governo do Maranhão.



Fonte: Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.transparencia.ma.gov.br/faq/>

Concluindo a análise com base no *checklist*, não foram encontradas informações sobre o contato da autoridade de monitoramento, no caso a STC, nem telefone ou correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC). Porém, no Portal de Acesso à Informação do Governo do Maranhão, através do banner Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, o cidadão é redirecionado para seção contendo o endereço, telefone e horário de atendimento dos sic-físicos, que são pontos físicos descentralizados do SIC em todas as secretarias.

5 CONCLUSÃO

Dentre os vários fatores que contribuíram para o avanço do direito de acesso à informação está a inquestionável combinação do avanço da democracia, ocorrido em várias partes do mundo desde 1990, e os avanços das tecnologias da informação.

Enquanto a essência da democracia passa pelo comprometimento com a verdade na prestação de contas dos governos, as tecnologias da informação surgem como aliadas na hora de providenciar, disponibilizar, formatar e acessar os bancos de dados das informações públicas.

Todo esse avanço do direito de acesso à informação é resultado de muita luta; é a conquista de uma sociedade civil organizada, envolvida com essa temática e que não cansa de cobrar resultados dos governantes; de pessoas e organizações que se empenham para que a informação pública seja cada vez mais reconhecida como um bem público e seu acesso, como um direito humano fundamental, garantidor de outros direitos como saúde, educação, moradia, segurança, serviços sociais etc.

Esta monografia se propôs a abordar a temática da Lei de Acesso à Informação pública, a partir da análise do Portal do Governo do Estado do Maranhão no que se refere à transparência ativa, para verificar se o Estado de fato cumpre com os requisitos preconizados pela LAI e regulamentados pelo Decreto nº. 7.724/2012.

Para esta análise, fez-se a descrição dos padrões onde se percebeu que alguns não atendidos. Todavia não se pode ignorar que esse objetivo foi alcançado, onde se identificou as informações públicas divulgadas pela LAI.

Depois de todo o caminho percorrido no desenvolvimento desta pesquisa, chega-se a algumas considerações, dentre elas:

- a) a regulamentação de uma lei, por si só, não é garantia de que um determinado cenário ou determinadas práticas se alterem. É evidente que um direito positivado é um grande passo para que se possa lutar por uma vida digna, mas é necessário que, além de um órgão especializado para sua efetivação, haja a participação ativa da sociedade na gestão pública e o entendimento e colaboração dos agentes públicos na promoção de uma cultura de acesso desbancando a burocracia e a cultura do segredo;
- b) a tão enaltecida participação popular, encontrada diversas vezes na literatura com a denominação de controle social, exige muito além de simples vontade, que

acredita-se não ser inerente ao ser humano, mas sim desenvolvida, através da leitura, do estudo, do conhecimento;

- c) para que essa vontade se desperte pensa-se que seja preciso estar bem informado, e por isso se faz necessário justamente o uso das tecnologias da informação e comunicação, não apenas como veículos disseminadores, mas também como instrumentos para o tratamento e organização das informações a serem disponibilizadas, a serviço de quem as interprete e questione sua validade e legalidade.

A análise do Portal do Governo do Maranhão surtiu, em um primeiro momento, uma sensação de frustração por deparar-me com uma barreira que naquele momento não estava afetando só a pesquisadora, mas com certeza a muitos outros, provavelmente, em condições mais adversas. Refere-se ao fato de não se conseguir encontrar nenhum banner que remetesse à seção específica que trata do acesso às informações públicas.

Chama a atenção, ainda, o fato de como o portal disponibiliza as informações que produz e que estão sobre sua custódia. Admite-se que não se esperava encontrar tamanha variedade de informações e até certa organização delas. Tampouco se esperava conseguir obter documentos em vários formatos para download, conforme preconiza a LAI.

É preciso destacar, porém, que nem todos os requisitos foram atendidos; um deles merece atenção justamente por se tratar de informações negligenciadas que dizem respeito ao uso de um grande montante de verbas públicas. Refere-se à impossibilidade do acompanhamento de obras, ou seja, a não divulgação de informações sobre programas, projetos, ações e atividades, bem como a indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e indicadores de resultado e impacto.

Considera-se que, diante dos resultados obtidos a partir da análise, fica evidente que o portal não atende a todos os requisitos estabelecidos pela LAI, mas não dá para ignorar que existe o interesse e uma iniciativa por parte do atual governo do Maranhão em se adequar a esse direito, desde a sua regulamentação legal em 2015, passando pelo cumprimento, ainda que não na sua totalidade, dos requisitos estabelecidos para o cumprimento da transparência ativa.

Assim, a partir dessa pesquisa, suscitou-se o interesse de futuras pesquisas, a partir dos seguintes questionamentos: Por que no Portal do governo do estado do Maranhão ainda não estão disponibilizadas todas as informações para consulta? O que justifica a “ocultação”

dessas informações, já que se pode perceber que em praticamente quase todos os outros quesitos da LAI o governo busca atender as exigências?

Acredita-se, portanto, que esta monografia possa contribuir para o desenvolvimento de novas investigações acerca das ações que envolvem a administração pública, suscitando pesquisas que busquem responder a tantos questionamentos sobre a transparência administrativa.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 23. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

ARTIGO 19. **Liberdade de Informação**: participação e controle social da Administração Pública. São Paulo, 2012. Disponível em: https://artigo19.org/old/wp-content/uploads/2013/04/Participa%C3%A7%C3%A3o_e_Controle_Social_da_Administra%C3%A7%C3%A3o_P%C3%BAblica.pdf. Acesso em: 20 maio 2019.

ARTIGO 19. **Dia internacional do direito ao saber**: o direito à informação pública pelo mundo. 2018. Disponível em: <https://artigo19.org/blog/2018/09/28/dia-internacional-do-direito-ao-saber-o-direito-a-informacao-publica-pelo-mundo/>. Acesso em: 20 maio 2019.

ARTIGO 19. **Entendendo a lei geral de acesso á informação**. [S.l.: s.n.], 2013. Disponível em: https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2013/04/Lei_Geral_de_Acesso_%c3%a0_Informa%c3%a7%c3%a3o-1.pdf. Acesso em: 15 fev. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**. Paris: 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 15 fev. 2019.

BARRETO, A. A. A questão da informação. **Revista São Paulo em Perspectiva**. v. 8, n. 4, (não paginado), 1994. Disponível em: <http://bogliolo.eci.ufmg.br/downloads/BARRETO%20A%20Questao%20da%20Informacao.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2019.

BARROS, D. S. **A lei brasileira de acesso à informação**: uma análise da sua construção, do contexto nacional ao contexto político oligárquico do estado do Maranhão (2009-2014). Orientador: Georgete Medleg Rodrigues. 2017. 274 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

BATISTA, C. L. **Informação pública**: entre o acesso e a apropriação social. 2010. 202 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BERNARDES, M.; SANTOS, P.; ROVER, A. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 761-792, maio/jun. 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2007. 462p.

BRASIL. **Lei 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm. Acesso em: 24 jun. 2019.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, 2011 a. Não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 8 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art.5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, DF, 2012. Não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 15 jan. 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Brasília, DF, 2019. Não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm#art85. Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. Controladoria - Geral da União. **Acesso à Informação Pública:** Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF, 2011 b. 24 p.

BRASIL. Controladoria - Geral da União. **Manual da lei de acesso à informação para Estados e municípios.** Brasília, DF, 2013. 51 p.

BRASIL. Controladoria - Geral da União. **Transparência: uma vitória do governo.** Brasília, DF, 9 nov. 2018. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/galeria-de-ministros/entrevistas/wagner-rosario/transparencia-uma-vitoria-do-governo>. Acesso em: 7 jun. 2019.

BRASIL. Controladoria - Geral da União. **Institucional.** Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>. Acesso em: 7 jun. 2019.

BRASIL. Controladoria - Geral da União. **Monitoramento da LAI.** Brasília, DF, [20--]. Disponível em: <http://www.acesoainformacao.gov.br/lai-para-sic/politica-monitoramento>. Acesso em 30 jun. 2019.

BRASIL. Controladoria - Geral da União. **Escala Brasil Transparente.** Brasília, DF, [20--]. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>. Acesso em: 6 jul. 2019.

BRASIL. Controladoria - Geral da União. **Escala Brasil Transparente**. Brasília, DF, [20--]. Disponível em:
<http://transparencia.gov.br/brasiltransparente?ordenarPor=posicao&direcao=asc>

BUCCI, E. S. O acesso à informação pública como direito fundamental à cidadania. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 67, ago 2009. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6490. Acesso em: 25 mar 2019.

CANELA, G.; NASCIMENTO, S. (coord.) **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF: ANDI : ARTIGO 19, 2009.

CAPURRO, R.; HJORLAND, B. O conceito de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**. v. 12, n. 1, p. 148-207. jan./abr. 2007. Disponível em:
<http://www.portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/view/54>. Acesso em: 26 mar. 2019.

CARVALHO, M. H. P. de. **A defesa da honra e o direito à informação**. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2002. 133p.

CARVALHO, M. H. P. de. **O público e o privado no direito constitucional brasileiro**. São Luís: EDUFMA, 2017. 206 p.

CAVALCANTE, R. J. **Transparência do orçamento público brasileiro: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento – Cidadão**. Brasília, DF: 2008. 98 f.

CHADE, J. ONU critica fim da CGU e interferência na EBC no governo Temer. **Estadão.com.br**, São Paulo, 24 jun. 2016, 11:32. Disponível em:
<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,onu-critica-fim-da-cgu-e-interferencia-na-ebc-no-governo-temer,10000059030>. Acesso em: 7 jun. 2019.

DIMOULIS, D.; MARTINS, L. Teoria geral dos direitos fundamentais. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. 304 p.

FRAGOSO, S.; RECUERO, R.; AMARAL, A. **Métodos de pesquisa para a internet**. Porto Alegre: Sulina, 2011. 239 p. (Coleção Cibercultura).

GLOBAL RIGHT TO INFORMATION. **Methodology**. 2019. Disponível em:
<https://www.rti-rating.org/methodology/>. Acesso em: 5 jun. 2019.

GLOBAL RIGHT TO INFORMATION. **International institutions**. 2019. Disponível em:
<https://www.rti-rating.org/international-institutions/>. Acesso em: 5 jun. 2019

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

LE COADIC, Y. **A ciência da informação**. Tradução Maria Yêda F. S. de Figueiredo Gomes. Brasília, DF: Brinquet de Lemos Livros, 1996.

LUPION, B. Qual é o impacto de transformar a CGU, o órgão anticorrupção do governo, em um ministério. **Nexojornal.com.br**, São Paulo, 26 maio 2016, 9:15. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/05/26/Qual-%C3%A9-o-impacto-de-transformar-a-CGU-o-%C3%B3rg%C3%A3o-anticorrupt%C3%A7%C3%A3o-do-governo-em-um-minist%C3%A9rio>. Acesso em: 7 jun. 2019.

MARANHÃO. **Lei n. 10.217, de 23 de março de 2015**. Dispõe sobre regras específicas para garantir o acesso a informações no âmbito do Estado do Maranhão, altera a Lei nº 6.107, de 27 de julho de 1994, e dá outras providências. São Luís, 2015. Disponível em: <http://www.stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=3809> . Acesso em: 30 jun. 2019.

MARANHÃO. Secretaria de Transparência e Controle. **Histórico**. São Luís, 2019. Disponível em: <http://www.stc.ma.gov.br/historico/#>. Acesso em: 6 jul. 2019.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MCGARRY, K. **O contexto dinâmico da informação**: uma análise introdutória. Tradução Helena Vilar de Lemos. Brasília, DF: Brinquet de Lemos Livros, 1999.

MENDEL, T. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2 ed. rev. e atual. Brasília/DF: UNESCO, 2009.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Unesco**. 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/unesco/>. Acesso em: 23 jul. 2019.

OLIVEIRA, J. C. de; CUNHA, B. P. da. O incidente de deslocamento de competência e a federalização do julgamento das violações de direitos fundamentais. In: OLIVEIRA, José Carlos de. (org). **Estudos de direitos fundamentais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. p. 13-30.

ORME, B. **Acceso a la información: lecciones de la América Latina**. Montividéu: UNESCO, 2017.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas de pesquisa e do trabalho acadêmico. 2 ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

WALD, A.; FONSECA, R. G. da. O habeas data na lei nº 9.507/97. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, ano 35, n. 137, p. 303 - 312, jan./mar. 1998.