



Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013

MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE GOVERNO ELETRÔNICO

Manuella Maia Ribeiro



MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE GOVERNO ELETRÔNICO

Manuella Maia Ribeiro

RESUMO

Um dos benefícios do uso das tecnologias da informação e comunicação (TIC) citados pela literatura é o aumento da transparência. Com a promulgação da Lei de Acesso à Informação Pública (Lei n. 12.527/2011), que coloca como um dos seus princípios o uso das novas tecnologias para a disponibilização das informações governamentais, novos parâmetros devem ser criados para a mensuração de disponibilização de informações na Internet. Entre essas mudanças podem ser citadas a necessidade de encaminhamento de pedidos na Internet através do Serviço de Informações ao Cidadão (E-SIC). Nesse contexto, o objetivo do artigo é identificar as possibilidades de monitoramento da LAI e Serviços de Informação ao Cidadão (E-Sic). Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre a relação entre o uso das novas TIC e a Lei de Acesso à Informação Pública. Além disso, foi realizada uma pesquisa exploratória. Através da observação estruturada nos portais estaduais foi verificado o atendimento dos pressupostos desta Lei no que tange à disponibilização da Internet para o acesso à informação pública. Por fim, discute-se como a obrigação de garantir o acesso às informações públicas por meio da Internet pelos governos propicia novas oportunidades de monitoramento dos portais governamentais.



1 INTRODUÇÃO

O direito de acesso à informação pública é garantido no Brasil pela Constituição Federal de 1988 e através de outras leis esparsas. Este artigo trata da efetivação deste direito no Brasil. Para isso, o estudo tratará da implementação da Lei n. 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso a Informação Pública (LAI) que passou a vigorar para todas as organizações públicas em 16 de maio de 2012 com o objetivo de regular o acesso à informação.

Entretanto, mesmo com a lei em vigência, várias organizações governamentais ainda não regulamentaram seus procedimentos para atender aos processos de solicitação e disponibilização de informações para a sociedade. De acordo com o Mapa da Transparência criado pela Controladoria Geral da União, apenas 46% dos Estados, 10% das capitais e 8% dos municípios no país regulamentaram a LAI até janeiro de 2013.

Portanto, ainda há muito a ser realizado pelas organizações governamentais para atender aos preceitos da LAI. Uma das maneiras de monitorar e avaliar a implementação da lei é a adoção de indicadores de transparência. Diversos aspectos dessa implementação podem ser avaliados, desde as estruturas de atendimento ao cidadão, cumprimento de prazos de resposta à solicitação de informação. Neste trabalho, cabe destacar o uso das novas tecnologias para garantir o acesso à informação pública. Com auxílio das TIC a transparência pode ser potencializada, pois permite uma maior facilidade de acesso aos dados e informações da Administração Pública (RIBEIRO, 2009).

O uso das tecnologias da informação e comunicação (TIC), em especial a Internet, aparece diversas vezes na LAI para ampliar a garantia de acesso à informação pública. Foram abordados neste trabalho os artigos da lei que destacam o uso da Internet. Também foram verificados nos sites dos órgãos do Poder Executivo nos Estados brasileiro se há obediência aos preceitos da lei, principalmente no que tange ao uso da Internet para receber pedidos de informação da sociedade. Esses espaços de solicitação vêm sendo denominados serviços de informação ao cidadão pela Internet (ou e-Sic).



A importância de se estudar essa disponibilidade de pedido de informação pela Internet é que esta pode promover ao direito do próprio tempo do cidadão, pois evita que sejam necessários realizar deslocamentos para pedir e acessar as informações públicas (VAZ, 2005). Além disso, ampliam o acesso por permitirem que o pedido possa ser feito de qualquer hora e lugar.

Portanto, o objetivo do artigo é identificar as possibilidades de monitoramento da LAI e dos Serviços de Informação ao Cidadão (Sic) por meio da Internet. Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre a relação entre o uso das novas TICs e a Lei de Acesso à Informação Pública. Também foi realizada uma pesquisa exploratória nos portais estaduais. Através da observação estruturada nos portais estaduais foi verificado o atendimento dos pressupostos desta Lei no que tange à disponibilização da Internet para o acesso à informação pública no desenvolvimento de e-Sic. Por fim, discute-se como a obrigação de garantir o acesso às informações públicas por meio da Internet pelos governos propicia novas oportunidades de monitoramento dos portais governamentais.

2 O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

Segundo Relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre a liberdade de informação, o direito de acesso à informação pública se caracteriza pelo direito de acesso à informação mantida por órgãos públicos (2009, p. 3). O mesmo relatório apresenta que até 1990 apenas 13 países haviam adotado leis nacionais de direito à informação, enquanto, em 2009, mais 70 países já promulgaram suas leis e outros 20 ou 30 países já realizam discussões sobre a introdução da temática em suas legislações pátrias:

Existe uma série de boas razões para a aceitação crescente do direito a informação. Sem dúvida, é surpreendente que levasse tanto tempo para que um fundamento tão importante da democracia adquirisse reconhecimento generalizado como um direito humano. A idéia de que os órgãos públicos não detêm informações eles próprios, mas atuam como guardiães do bem público, está agora, bem arraigada na mente das pessoas. Como tal, essas informações precisam estar acessíveis aos cidadãos e cidadãs na ausência de um interesse público prevalente no sigilo. Neste sentido, as leis de direito a informação refletem a premissa fundamental de que o governo tem o dever de servir ao povo (ONU, 2009, p. 4).



Em relatório da Unesco (2011) sobre o direito à informação pública, este é definido como:

A liberdade de informação pode ser interpretada de forma restrita como direito de acesso à informação mantida por organismos públicos ou, mais amplamente, como incluindo o acesso e circulação de informações detidas por outros atores. Está intrinsecamente ligada ao direito de liberdade de expressão (p. 14, tradução nossa).

Segundo Banisar (2006, p. 6), alguns benefícios de se adotar o direito de acesso à informação pública são:

- Garantir a participação pública: os cidadãos só são capazes de participar no processo democrático quando possuem informações sobre as atividades da Administração Pública;
- Proteção a outros direitos: este tipo lei pode melhorar a aplicação de muitos outros direitos econômicos e políticos;
- Fazer com que os governos trabalhem melhor: o acesso à informação é uma das ferramentas fundamentais para o combate à corrupção como apresentar as razões para a contratação pública e as transações financeiras que devem ser documentadas e justificadas;
- Corrigir os erros do passado: em países que recentemente fizeram a transição para a democracia, as leis de liberdade de informação permitiram que os governos rompessem com o passado e permitiu que a sociedade e as vítimas pudessem compreender melhor o que aconteceu. Quase todas as constituições mais recentes desenvolveram ou foram modificadas para incluírem o direito de acesso à informação como um direito fundamental.

Portanto, um dos modos de efetivar o direito de acesso à informação pública é criação de legislação para regular as ações do Poder Público e os direitos do cidadão em relação ao acesso à informação pública, que são denominadas, geralmente, de Leis de Acesso à Informação Pública¹.

A aceção restrita será a adotada neste trabalho, portanto, o direito de acesso à informação pública se caracteriza pela garantia de acesso às informações detidas pelos órgãos e entidades do poder público, sendo que estas são compreendidas tal qual a definição disposta na Lei n. 12.527, reconhecida como

¹ Tais legislações são comumente adotadas em inglês com as seguintes denominações: *Freedom of Information Law* ou *Freedom of Information Act*, simplesmente, com a sigla FOIA (*Freedom of Information Act*).



Lei de Acesso à Informação Pública brasileira que envolve as informações detidas pelos seguintes órgãos ou organizações (artigo 1º, parágrafo único, incisos I e II e parágrafo segundo):

- Os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;
- As autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- As entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

A importância dada ao direito de acesso à informação pública no Brasil contemporâneo é evidenciada pela existência de uma série de legislações esparsas e implícitas no ordenamento jurídico vigente; do princípio da publicidade na Administração Pública e o artigo 5º, inciso XXXIII dispostos na Constituição Federal de 1988 e, mais recentemente, das leis de transparência e de acesso à informação pública, aprovadas entre 2009² e 2011 no Congresso Nacional, que regulamentam tal direito e obrigam, entre outros apontamentos, todos os níveis de governo a divulgarem seus dados, especialmente na Internet.

Portanto, no Brasil contemporâneo, a questão do direito de acesso à informação pública apresenta extrema importância e reconhecimento para a legítima administração da *res publica*. A transparência dos atos governamentais é considerada essencial para o efetivo controle social e até mesmo para a participação cidadã na gestão pública. A existência de informações governamentais facilmente acessadas por toda a sociedade pode ser um primeiro passo para o aumento do controle social e a participação cidadã, pois se a divulgação dos dados não garante por si só o efetivo controle e a participação, ela é essencial para que eles ocorram em um segundo estágio. Não há como controlar, pesquisar ou participar sem conhecer o governo e as suas atividades (RIBEIRO, 2010).

² A Lei Complementar n. 131/2009, também conhecida como Lei de Transparência, adicionou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal que obrigam os entes públicos a disponibilizar determinadas informações na Internet.



3 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL (LEI N. 12.527/2011)

Em 18 de novembro de 2011 foi sancionada no Brasil a Lei n. 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública, que regulamenta as informações governamentais conforme previsto na Constituição Federal de 1988, no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216.

Assim, o Brasil passou a fazer parte de um grupo de países que adotam leis de transparência para garantir a publicidade e o acesso às informações públicas. Atualmente, mais de 80 países no mundo já regulamentam o acesso aos dados governamentais, como EUA, México, Bulgária, Uganda, Peru e Japão através destas leis (RIBEIRO, 2010):

Na América Latina, o Brasil era um dos poucos países que ainda não tinham legislação específica, mesmo sendo garantida a transparência desde 1988 com o advento da última Constituição. Assim, em um primeiro momento pode-se comemorar, mesmo que tardiamente em relação a outros países, a criação de uma lei que interrompe um ciclo de opacidade da gestão pública brasileira, pois, ao mesmo tempo em que o direito à informação governamental era garantido pela Constituição Federal de 1988, as regras do jogo para o acesso a esses dados não eram tão claras (RIBEIRO, 2010).

A legislação brasileira recepciona a transparência e garante o acesso à informação pública até mesmo incentivando e obrigando a disponibilização de determinadas informações em meio eletrônico, como a Internet. Antes da promulgação da Lei de Acesso à Informação Pública, a legislação existente sobre o acesso à informação pública além de esparsa ainda era considerada falha, pois ainda permeava uma grande discricionariedade do órgão público para definir quais informações devem ser sigilosas ou não (GOMES FILHO, 2005).

Para Gomes Filho, a transparência na Administração Pública deve ser observada sob dois ângulos para ser implementada na gestão pública brasileira. O primeiro ponto se refere à abertura dos canais para o acesso à informação pelos cidadãos, ou seja, a diminuição das barreiras que a Administração Pública possui para garantir o acesso aos dados. O outro se refere à disponibilidade de se informar o conteúdo ao cidadão pelo Poder Público.

A Lei de Acesso à Informação Pública regulamenta o acesso às informações governamentais conforme previsto na Constituição. Esta lei disponibiliza os procedimentos para os que entes federativos (União, Estados e municípios), os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e entidades que utilizem



o dinheiro público em suas atividades garantam o direito às informações governamentais. O projeto de lei também apresenta as sanções e as formas de recursos garantidas aos cidadãos caso não consigam acesso a esses dados. Além disso, define o grau de sigilo dos documentos públicos e o período do sigilo das informações contidas neles de acordo com esse grau (RIBEIRO, 2010).

Esta legislação permite que as informações públicas sejam acessadas por qualquer interessado e haja uma efetiva resposta do Poder Público sobre as suas atividades, incluindo prazos para a resposta aos cidadãos e formas de recurso definidas na lei. O principal impacto da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil é garantir que a regra seja a publicidade dos atos governamentais e o sigilo seja exceção e que não ocorra a relação inversa como já houve em outros períodos da história brasileira (RIBEIRO, 2010). O quadro 01. Histórico da Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação Pública) apresenta os principais acontecimentos no Poder Legislativo para a promulgação da LAI no Brasil.

Período	Principais Acontecimentos
2009	- O Poder Executivo enviou à Câmara o projeto de lei 5228/2009 , para regulamentar o acesso a informações públicas; - Outros projetos de lei que tratavam do mesmo tema foram sendo reunidos à proposta do Executivo: PL 219/2003 (de Reginaldo Lopes, PT-MG); PL 1019/2007 (de Celso Russomanno, PP-SP); PL 1924/2007 (de Chico Alencar, PSOL-RJ).
2010	- O primeiro texto foi aprovado no plenário da Câmara dos Deputados em 24 de fevereiro de 2010, sendo renomeado como PLC 41/2010, ao chegar ao Senado.
2011	- Em 25 de outubro de 2011, o projeto de lei foi aprovado pelo Senado sem alterações no texto aprovado na Câmara; - A Lei n. 12.527 foi promulgada no dia 18 de novembro de 2011 pela Presidenta Dilma Rousseff.
2012	- A Lei de Acesso à Informação Pública entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012.

Fonte: Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas (2012)

Quadro 01. Histórico da Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação Pública)



4 A LAI E AS NOVAS TECNOLOGIAS

A Lei n. 12527/2011 enfatizou o uso das TIC para garantir o acesso à informação pública através de uma série de dispositivos que impõe um dever dos órgãos públicos de, por exemplo, disponibilizar determinados dados na Internet. Porém, antes de detalhar os dispositivos legais na LAI que tratam das novas tecnologias, cabe destacar a diferença entre transparência ativa e passiva.

A transparência ativa é aquela apresentada de modo espontâneo pelos entes públicos, independente do requerimento cidadão. Enquanto, a transparência passiva é o acesso a informação após a solicitação de qualquer interessado (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011). A LAI obrigou as organizações³ a fornecerem esses dois tipos de transparência através da Internet, inserindo disposições tanto que exigem a divulgação de certas informações (Art. 8º, § 2º e Art. 30) quanto à inserção de um espaço no Portal para receber solicitação de informação.

Outro ponto que a Lei deu atenção e envolve diretamente o uso das TIC foi a inserção de uma série de características que as informações pública devem conter que se aproximam do conceito de dados abertos. Os dados abertos governamentais podem ser definidos como bases de dados brutos que podem ser livremente manipulados, filtrados ou cruzados, construindo novas aplicações e conhecimentos pela sociedade (VAZ *et al.*, 2010).

Nas palavras de Vaz *et al.* (2010, p. 53): “ (...) os dados governamentais abertos são aqueles que os governos publicam através da internet e compartilham com os cidadãos em formato bruto e aberto, acessível por máquinas e passíveis de serem utilizadas pelos cidadãos conforme as suas conveniências”. Segundo estes mesmo autores, o projeto de lei já continha alguns dispositivos que se relacionavam com o conceito de dados abertos como alguns de seus princípios⁴ que permaneceram na legislação promulgada, entre eles: as informações devem ser compreendidas, atualizadas, íntegras e autênticas (Art. 8º, § 3, I, V e VI); possibilidade do acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquinas (Art. 8º, § 3º, III); e, divulgação em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação (Art. 8º, § 3º, IV).

³ Cabe destacar que municípios com menos de 10 mil habitantes não são obrigados a disponibilizarem informações por meio da Internet.

⁴ Os princípios dos dados abertos podem ser encontrados em: <http://www.w3c.br/divulgacao/pdf/dados-abertos-governamentais.pdf>. Acesso em: 08. FEV. 2013.



O quadro 02. A LAI e as TIC apresenta os dispositivos da LAI que tratam do uso das TIC para sua implementação:

Dispositivo	Descrição
Art. 3º, inciso III	Coloca como uma das diretrizes da Lei a utilização de meios de comunicação viabilizados pela Internet.
Art. 8º, § 2º	Dispõe como obrigatória a divulgação na internet das seguintes informações: 1: Registro das Competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades de horário e atendimento ao público; 2: Registros de quaisquer repasses ou transferência de recursos financeiros; 3: Registro de Despesas; 4: Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como todos os contratos celebrados; 5: Dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; 6: Respostas a perguntas mais frequentes da Sociedade.
Art. 8º, § 3º	Obriga os portais da Internet a conterem no mínimo: 1: Ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso a informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; 2: A possibilidade de 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; 3: Possibilidade do acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquinas; 4: Divulgação em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação. 5: Garantia da autenticidade e integridade das informações disponíveis para o acesso. 6: Atualização das informações disponíveis para acesso. 7: Indicação dos Locais e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica com o órgão ou entidade detentora do sítio. 8: Garantia de acessibilidade de acesso aos conteúdos para pessoas com deficiência.
Art. 8º, § 4º	Os portais da Internet são obrigatórios para os municípios com população acima de 10 mil habitantes.
Art. 10, § 2º	Devem existir alternativas de encaminhamentos de pedidos de acesso a informações por meio dos portais oficiais da internet.
Art. 10, § 5º	A informação armazenada em formato digital será fornecida neste formato caso haja anuência do requerente.
Art. 30,	Cada órgão ou entidade deve publicar anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas: 1: Rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 meses; 2. Rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura; 3. Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.

Quadro 02. A LAI e as TIC



Para fins deste estudo, cabe ressaltar o artigo 10, § 2º, da LAI que obrigam os entes públicos a disponibilizarem alternativas de encaminhamento de pedidos de acesso à informação por meio dos portais governamentais na Internet, que são, por vezes, denominados Serviços de Informação ao Cidadão (SIC) através da Internet ou, simplesmente, E-Sic.

O SIC é o órgão que toda entidade que obedeça a LAI deve criar para: a) acolher os pedidos de acesso à informação; b) gerar protocolo de pedido de acesso à informação; c) orientar sobre os procedimentos de acesso com indicação, data, local e modo em que será feita a consulta; e, d) informar sobre a tramitação do pedido (Art. 9º, inciso I, alíneas a, b e c). Tais atividades também podem ser realizadas por meio da Internet.

Assim, para compreender a efetivação do uso da Internet na implementação da LAI, optou-se pelo recorte da verificação nos portais governamentais dos Estados brasileiros quanto à adoção dos e-SIC.

5 METODOLOGIA

Para identificar a adoção de sistemas de informação ao cidadão por meio da Internet nos Estados brasileiros, foi realizada uma pesquisa exploratória dessas formas de solicitação de informação com o uso das TIC através da observação estruturada nos portais dos governos estaduais entre os dias 15 e 20 de março de 2013.

A técnica da observação estruturada foi utilizada por Alberto Teixeira para mapear as melhores experiências de transparência na gestão municipal do Estado do Ceará. A observação “é um processo sistemático utilizado para recolher as informações relacionadas com o problema da investigação e orientada por uma pergunta, propósito ou problema” (TEIXEIRA, 2004, p. 21-22).

Os endereços dos sítios que continham a LAI foram retirados do Mapa da Transparência que contém informações sobre os Estados, capitais e municípios com mais de 100 mil habitantes no que tange à adoção da LAI. A data de referência de coleta de sites dos governos é janeiro de 2013. Esse mapa é uma iniciativa da Controladoria Geral da União dentro do programa Brasil Transparente que pretende



auxiliar Estados e municípios na implementação da LAI. Nesse trabalho, cabe destacar a implementação da LAI nos Estados, especialmente no que tange ao uso da Internet para a solicitação de informação.

As perguntas adotadas para a observação dos sites foram:

1. O portal governamental do Poder Executivo na esfera estadual permite a solicitação da informação por meio da Internet?
2. Em que local do portal esse pedido de solicitação se encontra (página principal, portal da transparência, controladoria do Estado etc.)?

Essas perguntas foram propostas a partir de trabalhos anteriores (RIBEIRO 2008; 2009) que abordavam o acesso à informação pública por meio da Internet. Estes estudos utilizam, entre outros pressupostos, que não basta a informação estar disponível na Internet, mas o local que esta se encontra no portal público também importa para a promoção do direito de acesso à informação pública.

Outra informação retirada da observação dos sites é o canal de solicitação da informação. Ou seja, é verificado se o portal do governo estadual disponibiliza o pedido de acesso por meio de e-mail, formulário eletrônico⁵, entre outros.

Assim, foi utilizado o seguinte procedimento para a visita aos sites:

- Passo 1: Busca na página inicial de qualquer indicação sobre a Lei de Acesso à Informação Pública ou Serviço de Informação ao Cidadão;
- Passo 2: Encontrando ou não qualquer indicação na página principal, busca no Portal da Transparência (se houver) se há indicação sobre a Lei de Acesso à Informação Pública ou Serviço de Informação ao Cidadão;
- Passo 3: Se não fosse encontrada qualquer indicação sobre a Lei de Acesso à Informação Pública ou Serviço de Informação ao Cidadão, todos os redirecionamentos da página principal eram visitadas.

Cabe destacar que mesmo o serviço de solicitação na Internet não tenha sido encontrado, não significa que este não exista. Contudo, para fins de artigo, se o local do pedido de informação não pode ser encontrado nas principais páginas do portal governamental, este não pode ser considerado acessível para a sociedade. Conforme Vaz *et al.* (2010, p. 53):

⁵ Formulário que pode ser preenchido e enviado dentro do próprio site público.



As organizações públicas no país possuem uma série de informações e base de dados não-sigilosos, mas que quando disponibilizado na Internet, normalmente é disposto: “(...) de forma parcial e por caminhos extremamente burocratizados e pouco transparentes”.

6 RESULTADOS: O e-SIC NOS ESTADOS

De acordo com o Mapa da Transparência, em janeiro de 2013 apenas 13 das 27 unidades da federação (46% do total)⁶ já regulamentaram a Lei de Acesso à Informação em suas localidades. Portanto, apesar da lei estar em vigor desde maio de 2012, muitos Estados ainda não definiram os seus procedimentos para garantir o direito de acesso à informação. Contudo, a inexistência de legislação local não significa que o Estado não deve atender aos preceitos gerais da Lei de Acesso à Informação dispostas na Lei n. 12.527/2011. Assim, após a visita aos sites foram encontradas as seguintes possibilidades e características de pedido de solicitação de informação, conforme disponibiliza o Quadro 03. E-SIC nos Estados:

UF	E-SIC	Divulgação do E-SIC	Modo de Solicitação
PR	Sim	Página Principal e Portal de Transparência	Formulário Eletrônico
RS	Sim	Página Principal e Portal de Transparência	Formulário Eletrônico
SC	Sim	Não divulga o E-SIC na Página Principal e no Portal da Transparência	Formulário Eletrônico
ES	Sim	Portal da Transparência	Formulário Eletrônico
MG	Sim	Página Principal e Portal de Transparência	Formulário Eletrônico
RJ	Não ⁷	-	-
SP	Sim	Portal da Transparência	Formulário Eletrônico
DF	Sim	Não divulga o E-SIC na Página Principal e no Portal da Transparência	Formulário Eletrônico

⁶ Os estados da Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo possuem textos próprios para a lei (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2013).

⁷ Divulga a LAI, mas não possui e-SIC.



GO	Sim	Portal de Transparência	Não foi possível saber, pois nas datas visitadas o E-SIC estava fora do ar.
MT	Não ⁸	-	-
MS	Não	-	-
AC	Não ⁹	-	-
AM	Não	-	-
AP	Não ¹⁰	-	-
PA	Não ¹¹	-	-
RO	Não ¹²	-	-
RR	Não ¹³	-	-
TO	Sim	Página Principal e Portal de Transparência	Formulário Eletrônico
AL	Sim	Página Principal	Formulário Eletrônico
BA	Sim	Página Principal	Formulário Eletrônico
CE	Sim	Página Principal	Formulário Eletrônico
MA	Não	-	-
PE	Sim	Portal de Transparência	Formulário Eletrônico e E-mail
RN	Não ¹⁴	-	-
PI	Não	-	-
SE	Sim	Não divulga o E-SIC na Página Principal e no Portal da Transparência	Formulário Eletrônico

Elaboração Própria

Quadro 03. E-SIC nos Estados

⁸ Divulga a LAI, mas não possui e-SIC.

⁹ Divulga a LAI, mas não possui e-SIC.

¹⁰ Divulga a LAI, mas não possui e-SIC.

¹¹ Divulga a LAI, mas não possui e-SIC.

¹² Divulga a LAI, mas não possui e-SIC.

¹³ Divulga a LAI, mas não possui e-SIC.

¹⁴ Divulga a LAI, mas não possui e-SIC.



Portanto, entre os 26 Estados e o Distrito Federal, apenas 13 das 27 unidades federativas disponibilizam meios para receber solicitação de informação por meio da Internet. Apenas no Estado de Goiás não foi possível analisar a existência do e-Sic, pois o site não estava em funcionamento durante o período de visitas. Nos 13 Estados que não disponibilizam e-Sic apenas 4 não divulgam nenhuma informação sobre a LAI. Portanto, 23 Estados já divulgam de alguma forma a existência da Lei de Acesso à Informação.

A divulgação do e-Sic é realizada da seguinte maneira:

- 4 Estados divulgam tanto na página principal quanto no portal da transparência;
- 4 Estados divulgam apenas no portal da transparência;
- 3 Estados divulgam apenas na página principal;
- 3 Estados não divulgam o E-SIC no Página Principal e no Portal da Transparência

Além dos diferentes locais de divulgação da LAI nos Portais, também foram encontrados diferentes formas de apresentação quem incluíam desde a divulgação do banner da LAI até divulgação apenas do nome acesso à informação público. Percebeu-se que não há uma padronização entre os Estados nem quanto ao local do site ou definição da divulgação da lei.

O modo de solicitação mais frequente é o formulário eletrônico. Também não há uma padronização quanto aos dados pessoais e informações que as pessoas devem inserir para completar o seu pedido. Alguns apresentam apenas uma identificação mínima sobre o requerente, enquanto outros abrangem mais questionamentos que envolvem profissão, sexo etc. Existem Estados que criaram plataformas para pedido de acesso à informação que permitem através da realização de um cadastro que as pessoas acompanhem seus pedidos e até mesmo façam o recurso por meio da Internet na mesma plataforma.

Outros destaques oriundos da observação estruturada nos Estados são resumidos abaixo:

- Dois Estados (RJ e RO) disponibilizam apenas o formulário de solicitação de informação para *download*. Os pedidos devem ser encaminhados presencialmente com o formulário preenchido;



- No Estado de Pernambuco o pedido de informação pode ser feito por meio de dispositivos móveis e redes sociais;
- O Estado do Rio Grande do Sul divulga na página da LAI um redirecionamento para o catálogo de dados abertos;
- Na região Norte, apenas o Estado de Tocantins possui E-Sic.

Em alguns casos, para encontrar o e-SIC várias páginas do governo estadual tiveram que ser visitadas. Em Santa Catarina, o pedido pode ser feito na Ouvidoria Geral do Estado, mas não há nenhuma divulgação que esta se relaciona com a LAI.

7 DISCUSSÃO: A LAI E INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DOS PORTAIS GOVERNAMENTAIS

O esforço da Controladoria Geral da União em mapear os Estados e municípios no âmbito do Poder Executivo mostrou que ainda são muitos os desafios para que a LAI seja considerada efetivamente implementada no país. Apesar da divulgação da lei já estar presente na maioria dos portais dos Estados, são poucos os que regulamentaram os seus procedimentos para garantir o acesso à informação. Isso pode gerar situações, por exemplo, em que os cidadãos não consigam reconhecer para quem devem enviar o recurso da sua solicitação.

Assim, para acompanhar a evolução da implementação da LAI nos órgãos governamentais, a construção de políticas de monitoramento e avaliação para a lei são de extrema importância. Os indicadores podem ser uma das maneiras de monitorar essas políticas, permitindo avaliar ao longo do tempo a evolução das políticas de LAI.

Como sugestões de indicadores para LAI estão os itens que devem estar presentes obrigatoriamente nos portais governamentais. Estes recebem um tratamento privilegiado na Lei n. 12.527/2011, considerando, inclusive, o uso das TIC como uma das diretrizes que devem basear a garantia do direito de acesso à informação (art. 3º, II).

Nesse contexto, diversos dispositivos na LAI trataram da utilização das novas tecnologias pelas entidades que devem obedecer aos preceitos da lei. Conforme disposto acima, as obrigações variam desde disponibilizar determinadas informações até garantir o pedido de informação por meio da Internet.



Assim, a primeira mudança no monitoramento de portais é adotar como uma das dimensões de monitoramento a verificação se as informações obrigatórias estão disponíveis no portal do governo. Por exemplo, a organização não-governamental Contas Abertas¹⁵ criou o Índice de Transparência para medir o quanto os governos estaduais disponibilizam na Internet as informações obrigatórias da Lei de Responsabilidade Fiscal, realizando duas edições até 2013 (2010 e 2012). Esse índice também aprofunda as funcionalidades de análise, incorporando também a usabilidade e a série histórica como dimensões do ranking.

A ampliação da transparência ativa, ou seja, verificar as informações que os Estados disponibilizam online, mas não são obrigados a fazê-lo também pode ser uma dimensão para monitoramento e análise da implementação da LAI. Outras dimensões a partir das indicações de uso da Internet na própria LAI, podem ser úteis para monitorar e avaliar os portais nos Estados, são citadas abaixo:

- Identificar se os portais adotam padrões de usabilidade e acessibilidade;
- Apontar os formatos de informação disponibilizados para download nos portais, bem como as políticas de dados abertos;
- Monitorar a atualização das informações contidas nos sítios web;
- Avaliar os modelos de solicitação de informação (E-Sic);
- Acompanhar as possibilidades de participação online nas políticas de LAI.

Por fim, cabe ressaltar que indicadores ou pesquisas qualitativas que abordem as barreiras e motivos que impedem os Estados a adotarem a LAI também são de extrema importância para identificar questões internas que prejudicam a plena implementação da LAI.

A Controladoria Geral da União, por exemplo, disponibilizou uma enquete em seu portal, qual a maior dificuldade para a implementação da Lei de Acesso no município do respondente. As principais assinaladas¹⁶ foram, respectivamente, a cultura do sigilo (60%), capacitação técnica (20,53%), recursos tecnológicos (8,95%), recursos humanos (3,68%), recursos financeiros (2,11%), e, outros (4%).

¹⁵ Alguns indicadores internacionais que tratam da Internet e o acesso à informação pública em pelo menos parte de seus índices: UN *E-Government Survey*, da Organização das Nações Unidas (ONU); *Aid Transparency Index*, da organização *PublishWhatYouFound*; e, *Global Right to Information Rating*, das organizações *Access Info Europe* e *The Centre for Law and Democracy*.

¹⁶ Números referentes a março de 2013.



8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro impacto da legislação que trata o acesso à informação pública é permitir que as informações públicas sejam acessadas por qualquer interessado e haja uma efetiva resposta do Poder Público sobre as suas atividades.

Além disso, a Lei de Acesso à Informação Pública exige uma prestação positiva dos governos, ou seja, impõe o dever de divulgar seus dados, independente do pedido expresso de qualquer cidadão ou entidade (RIBEIRO, 2010). Entre os dados exigidos estão a prestação das contas públicas e dos dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades. No entanto, há uma obrigação desses entes públicos não apenas de divulgar essas informações, mas também disponibilizá-las de modo que sejam facilmente acessadas, compreendidas, atualizadas, íntegras e autênticas.

Nos Estados ainda são encontradas muitas dificuldades na implementação da LAI:

- Poucos Estados regulamentaram seus procedimentos;
- Cerca de metade dos portais estaduais ainda disponibilizam alternativas claras para o envio de solicitação de informação através da Internet, sendo que na Região Norte apenas o Tocantins apresenta essa funcionalidade;
- Não há padrões na divulgação do E-Sic nem em que local do portal é possível encontrá-lo.

Assim, o Brasil passou para um novo patamar de avaliação e monitoramento do acesso à informação pública em que o objetivo passa a ser o acompanhamento da implementação da LAI. Tal acompanhamento envolve diversas dimensões. Nesse trabalho foi destacado o uso da Internet para garantir o acesso à informação pública, especialmente para a solicitação de informação.

A LAI apresenta uma série de dispositivos que incentivam a transparência ativa e passiva por meio da Internet. Assim, desenvolver indicadores que acompanhem as diversas dimensões de uso da Internet para garantir o acesso à informação pública, torna-se necessário para atingir a plena efetivação deste direito.



9 REFERÊNCIAS

BANISAR, D. Freedom of Information and Access to Government Record Laws around the World, 30 de novembro, 2006. Disponível em: <http://www.freedominfo.org>. Acessado em: 25.FEV. 2013.

BRASIL. Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 12.527. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

BRASIL. Lei Complementar n 101 . Brasília: Senado Federal, 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 131. Brasília: Senado Federal, 2009.

CONTAS ABERTAS. Índice de transparência. Disponível em: <http://indicedetransparencia.com>. Acessado em: 10. MAR. 2013.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Mapa da transparência. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/BrasilTransparente/MapaTransparencia/index.asp>. Acessado em: 10. MAR. 2013.

_____. Acesso à informação pública: uma introdução à lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/CartilhaAcessoainformacao.pdf>. Acessado em: 10. MAR. 2013.

FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS. Lei de acesso a informações públicas: um breve histórico. Disponível em: <http://www.informacaopublica.org.br/node/1948>. Acessado em: 01.MAR. 2013.

GOMES FILHO, A. B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Freedom of information: a comparative legal survey. Disponível em: <http://www.fas.org/sgp/foia/comparative.pdf>. Acessado em: 10. MAR. 2013.

RIBEIRO, M. M. Como o governo eletrônico pode aumentar a transparência das compras governamentais?. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2008, Brasília.

_____. Transparência nos portais governamentais: os casos do comprasnet e do portal da transparência. São Paulo: USP, 2009 (Trabalho de Conclusão de Curso).

_____. Lei de acesso à informação pública no Brasil e a transparência governamental: aprovação da lei de informação interrompe ciclo de opacidade da gestão pública. São Paulo: Notícias Pólis, 2010.



TEIXEIRA, A. Internet na transparência da gestão pública municipal: a experiência do Estado do Ceará. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

UNESCO. Freedom of connection, freedom of expression: the changing legal and regulatory ecology shaping the Internet. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001915/191594e.pdf>. Acessado em: 10. MAR. 2013.

VAZ, J. C. Governança eletrônica: para onde é possível caminhar? Edição especial: Mobilização cidadã e inovações democráticas nas cidades, 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acessado em: 26 mar. 2007.

VAZ, J. C.; RIBEIRO, Manuella Maia; MATHEUS, R. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. Cadernos PPG-AU/FAUFBA, v. 9, p. 45-62, 2010.



AUTORIA

Manuella Maia Ribeiro – Analista de Informações do Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e Comunicação (Cetic.br). Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas da Fundação de Getúlio Vargas.

Endereço eletrônico: maiamanuella@gmail.com

