



Universidade de Brasília
Curso de Gestão de Políticas Públicas

LARA CRISTINA VIEIRA NOGUEIRA

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A
ACCOUNTABILITY SOCIAL**

Brasília – DF

2021

LARA CRISTINA VIEIRA NOGUEIRA

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A *ACCOUNTABILITY*
SOCIAL**

Relatório de pesquisa a ser apresentado
como trabalho de conclusão da disciplina
de “Residência em Políticas Públicas”.

Professora Orientadora: Doutora,
Graziela Dias Teixeira

Brasília – DF

2021

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família, especialmente aos meus filhos Mateus e Filipe.

E à memória de minha avó Maria Lopes e de minha tia Marlene Vieira, a saudade nunca cessa, mas as boas lembranças e amor são consolo diário ao coração. Essa vitória dedico a vocês.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus e a Virgem Maria que foram meu sustento em todos os momentos, por mais essa etapa concluída e por permitirem que eu chegasse até aqui.

À minha querida família, por serem minha base. Aos meus pais Assis e Lúcia por todo o amor, dedicação e abdicção ao longo da vida em nome do meu crescimento e amadurecimento. Vocês são meus maiores exemplos de honestidade, caráter, força e fé. Obrigada por não medirem esforços por mim e pela minha felicidade. Agradeço também aos meus irmãos Livia e Wanderson que ao longo da minha vida foram fundamentais para que eu aprendesse sobre amor e companheirismo, amo vocês.

Obrigada ao meu companheiro de vida, Fabiano Vilar. Agradeço por nunca ter soltado a minha mão e por acreditar em mim quando eu não acreditei.

Agradeço aos meus filhos, Mateus e Filipe por me mostrarem a magnitude do verdadeiro amor incondicional, vocês são a minha fonte de alegria e de coragem para seguir em busca dos meus sonhos e da minha melhor versão. Obrigada por despertarem em mim uma força que nem eu sabia que existia. Amo vocês meus pequenos.

À minha querida orientadora Graziela Dias Teixeira. Muito brigada por seu cuidado, carinho, estímulo e paciência. Agradeço por segurar a minha mão e me acompanhar ao longo dessa jornada. Sem seu apoio eu não teria conseguido.

Agradeço a querida professora Suylan de Almeida Midlej e Silva pela compreensão, carinho e paciência ao longo desse processo. Sem seu apoio essa conquista não seria possível, obrigada!

E por fim agradeço aos servidores da Ouvidoria-Geral da União pela disponibilidade e gentileza com que colaboraram para esta pesquisa.

RESUMO

O presente relatório buscou analisar os recursos de terceira instância regulamentados pela Lei de Acesso à Informação (LAI), sob responsabilidade da Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação (CGRAI) da Ouvidoria-Geral da União (OGU), setor da Controladoria-Geral da União instituído como instância recursal pelo art. 16 da LAI. Esta pesquisa foi desenhada por meio de observação participante, coleta e análise de dados documentais e por meio de entrevistas, com registro das informações em diários de campo. No referencial teórico foram debatidos temas sobre acesso à informação, controle social, coleta e análise documental, Política Pública de Informação Governamental, impacto das tecnologias de informação sobre as políticas públicas e *accountability* social. No decorrer da pesquisa e especialmente da imersão foi possível vivenciar e diagnosticar o fluxo de tratamento dos recursos dentro da coordenação, as diretrizes e compromissos que norteiam a atuação da instância recursal. Ao final do trabalho foi possível apontar algumas vulnerabilidades na política pública e em sua execução bem como sugerir algumas possíveis soluções para aprimorar esse mecanismo. Foi possível analisar que o acesso à informação facilita e viabiliza o *accountability* social.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Recursos totais e por instância	Erro! Indicador não definido.
Tabela 1 - Ranking dos órgãos com mais recursos à 3ª instância.....	29
Tabela 2 - Ranking dos solicitantes por região.....	34
Gráfico 1 - Percentual de decisões na terceira instância.....	30
Gráfico 2 - Decisões mantidas, reformadas ou parcialmente reformadas pela 3ª instância.....	31
Gráfico 3 - Faixa etária dos solicitantes.....	31
Gráfico 4 - Grau de escolaridade do solicitante pessoa física	32
Gráfico 5 - Profissão do solicitante pessoa física	33
Gráfico 6 - Profissão do solicitante pessoa jurídica	35

LISTA DE SÍMBOLOS E ABREVIATURAS

LAI – Lei de Acesso à Informação

CGU - Controladoria-Geral da União

OGU - Ouvidoria-Geral da União

CGRAI - Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação

PDG - Programa de Gestão de Demandas

SIC - Serviço de Informação ao Cidadão

CMRI - Comissão Mista de Reavaliação de Informações

TIC - Tecnologias da Informação e da Comunicação

SUMÁRIO

1	Introdução.....	9
2	Referencial Teórico.....	15
	Acesso à Informação.....	15
	Accountability.....	18
3	Procedimentos Metodológicos.....	21
4	Diagnóstico da Política Pública.....	26
	4.1 Pedidos de informação e recursos na terceira instância.....	26
	4.2 Caracterização do perfil dos solicitantes.....	31
	4.3 Tratamento e soluções para os recursos na terceira instância e a <i>accountability</i> social.....	35
5	Considerações Finais.....	43
	REFERÊNCIAS.....	45
	APÊNDICES.....	49
	ANEXOS.....	51

1 Introdução

O acesso às informações públicas é um direito constitucional previsto no art. 5º da Constituição Federal de 1988. Por meio do inciso XXXIII, é assegurado que qualquer pessoa pode solicitar informações ao governo. O acesso às informações do poder público é fundamental pois protege o cidadão de ações indevidas e arbitrárias por parte do governo, propicia uma democracia mais efetiva e viabiliza a participação social nos processos políticos e na gestão pública.

A fim de garantir e regulamentar o acesso à informação, em 18 de novembro de 2011, foi criada a Lei de Acesso à Informação (LAI). Busca-se neste trabalho estudar a lei e seus mecanismos de acesso à informação através da análise dos recursos de terceira instância.

Esta pesquisa se concentrou nos recursos à terceira instância haja vista que é a primeira instância recursal fora do órgão demandado na solicitação inicial. E esta instância é responsabilidade da Controladoria-Geral da União que é uma instituição do Governo Federal responsável pela defesa do patrimônio público, transparência e combate à corrupção. Demonstrando confiabilidade nos julgamentos e decisões tomados acerca dos recursos.

A Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527, de 18/11/2011), regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa física ou jurídica, a solicitação e o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades, sem ser necessária a apresentação de um motivo para a solicitação.

A LAI é válida para os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo os Tribunais de Conta e o Ministério Público. Entidades privadas sem fins lucrativos também devem dar publicidade às informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos. No Governo Federal, a Lei de Acesso à Informação foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012.

Um dos mecanismos regulamentados pela LAI para garantir ao cidadão o acesso à informação e propiciar o controle e a participação social é a solicitação de pedido de informação a órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Essa

solicitação pode ser feita de duas formas, pela internet, por meio da plataforma Fala.BR, ou presencialmente no SIC (Serviço de Informação ao Cidadão) de cada órgão.

Esta pesquisa foi realizada na Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação (CGRAI) da Ouvidoria-Geral da União (OGU). A Ouvidoria-Geral da União (OGU) é o setor dentro da Controladoria-Geral da União (CGU) que exerce a supervisão técnica e orienta as unidades de ouvidoria e dos SICs do Poder Executivo Federal.

A OGU é responsável por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Contribuindo com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos.

A OGU é composta pelo Ouvidor-Geral da União, o Ouvidor-Adjunto e o Chefe de Gabinete. Como também por três coordenações a Coordenação-Geral de Atendimento ao Cidadão, a Coordenação-Geral de Orientação e Acompanhamento de Ouvidorias e a Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação.

A Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação (CGRAI) é a área do Controladoria-Geral da União (CGU) responsável por:

- I - assistir o Ouvidor-Geral da União na instrução dos recursos previstos no parágrafo único do art. 21 do Decreto nº 7.724, de 2012;
- II - assistir o Ouvidor-Geral da União na decisão dos recursos de que trata o art. 23 do Decreto nº 7.724, de 2012; Decreto nº 7.724, de 2012;
- III - assistir o Ouvidor-Geral da União na decisão dos pedidos de revisão, nos casos de reclassificação de pedido de acesso à informação para manifestação de ouvidoria;
- IV - prestar apoio à instrução de recursos interpostos com fundamento no art. 24 do Decreto nº 7.724, de 2012, com as informações e documentos que detiver, quando necessário;
- V - solicitar informações e documentos, quando necessários para a instrução dos recursos de que tratam os incisos I, II e IV deste artigo;
- VI - realizar procedimentos de interlocução e mediação na resolução de conflitos entre cidadãos e órgãos ou entidades do Poder Executivo federal evidenciados na instrução dos recursos de que tratam os incisos II e IV deste artigo;
- VII - disseminar o conhecimento produzido no exercício das competências estabelecidas pelos itens I a V deste artigo, incluindo a manutenção de repositório na internet com o conjunto de decisões e pareceres relativos aos recursos mencionados no inciso II deste artigo;
- VIII - acompanhar, em articulação com as demais unidades da CGU, o cumprimento das decisões de que tratam os incisos II e IV deste artigo; e

IX - propor ao Ouvidor-Geral da União a publicação de entendimentos sobre a aplicação da Lei nº 12.527, de 2011, em decorrência do exercício das competências previstas nos incisos I, II e IV deste artigo¹

Com a aprovação da Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação – LAI, foram ampliadas as possibilidades de participação da sociedade e fortalecimento dos instrumentos de controle da gestão pública, contemplando a Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas.²

Foram necessários 23 anos para que o Brasil regulamentasse o que está previsto no art. 5º, inciso XXXIII³ da Constituição Federal de 1988, o direito à informação, um dos pilares básicos da democracia contemporânea. Com a LAI o Brasil, além de garantir ao cidadão o exercício do seu direito de acesso à informação, cumpre, também, o compromisso assumido pelo país ante a comunidade internacional em vários tratados e convenções de promover a publicidade de dados.

O Brasil já era referência na divulgação de informações governamentais através do Portal da Transparência do Governo Federal, criado e administrado pela CGU. Mas faltava uma lei que regulamentasse o acesso a documentos e informações específicas buscadas pelo cidadão.

A Lei nº 12.527/2011 representa uma mudança de paradigma no quesito de transparência pública, pois estabelece que a publicidade é a regra e o sigilo, a exceção. Regulamentando assim, que qualquer cidadão poderá solicitar acesso às informações públicas, àquelas que não classificadas como sigilosas, através de mecanismos que observaram as regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos na lei.

O acesso à informação regulamentado pela LAI tem por objetivo facilitar e efetivar o cumprimento do direito dos cidadãos o que é dever do Estado, como também contribuir para o aumento da participação social, para a diminuição da corrupção e para aumentar a eficiência do Poder Público.

¹ Atribuições elencadas no regimento interno da CGU, conforme PORTARIA Nº 3553 DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019. Disponível em < https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41066/9/Portaria_3553_2019.pdf >

² CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Cartilha. Lei nº 12.527: Lei de Acesso à Informação. Brasília – DF, maio 2013.

³ Artigo 5º da Constituição: "XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Para garantir o acesso à informação, a LAI, além de estipular procedimentos, normas e prazos, prevê a criação, em todos os órgãos e entidades do poder público, de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC).

Caberá ao SIC, protocolizar documentos e requerimentos de acesso à informação, orientar sobre os procedimentos de acesso, indicando data, local e o modo que será feita a consulta e informar sobre a tramitação de documentos.

A LAI estabelece em seu Art. 11, prazos para que as informações sejam repassadas ao solicitante e recursos caso o pedido seja negado ou o cidadão julgue que a resposta foi insuficiente. Isto para enfatizar que o foco é o acesso em detrimento do sigilo.

Quando o cidadão faz uma solicitação de informação via Fala.BR ou no SIC físico do órgão, preenchendo o formulário de “solicitação de pedido de informação”, o órgão ou entidade deve conceder, se possível, o acesso imediato à informação. Não sendo possível, terá o prazo de até vinte dias para responder, sendo prorrogáveis por mais dez dias mediante justificativa.

Após receber a resposta do órgão, caso o cidadão julgue-a insuficiente ou receba uma negativa de acesso à informação solicitada o cidadão tem dez dias a partir da data de resposta para entrar com recurso, sendo este o recurso de 1ª instância.

Este recurso será direcionado à autoridade imediatamente superior àquela que respondeu anteriormente, esta pessoa será responsável por analisar e responder ao cidadão em até cinco dias. Caso o requerente julgue a resposta insuficiente ou receba uma negativa de acesso como resposta, ele tem direito de em até dez dias entrar com recurso de 2ª instância, que é direcionado à autoridade máxima do órgão ou entidade, com o prazo de cinco dias para responder.

Se novamente o recurso for negado, ou o cidadão julgar que a sua solicitação não foi atendida com as respostas anteriores, ele tem o prazo de dez dias a contar da data de decisão, para entrar com recurso junto a CGU, sendo este o recurso de 3ª instância. Este recurso é analisado dentro da OGU na CGRAI. Esta instância tem cinco dias para se manifestar, caso a triagem aponte a necessidade de informações adicionais para julgar o recurso, o cidadão é comunicado pela plataforma Fala.BR e assim que for concluída a coleta dessas informações o solicitante recebe um e-mail informando o novo prazo para julgamento de seu recurso.

Se ainda assim o requerente tiver seu recurso negado, ou julgar que a resposta é insuficiente, este terá dez dias para entrar com recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) que é a 4ª e última instância recursal prevista na LAI. A comissão se reúne, ordinariamente, uma vez por mês e tem o prazo de até a 3º reunião após o recebimento do recurso para julgá-lo.

Via de regra todas as solicitações têm 4 instâncias recursais, com exceção das solicitações feitas à CGU. Nesse caso, quando o cidadão recorre à 2ª instância que é a autoridade máxima do órgão ou entidade, este recurso é direcionado ao Ministro, que solicita um parecer da CGRAI para assim julgar o recurso. Caso o solicitante queira recorrer dessa decisão o recurso será para a 4ª instância a CMRI.

A unidade de análise escolhida para esta pesquisa são os mecanismos de acesso à informação regulamentados pela Lei de Acesso à Informação.

Pergunta norteadora

De que forma a Lei de Acesso à Informação tem auxiliado à *accountability* social a partir do acompanhamento dos recursos que tramitam em terceira instância?

Objetivos

Objetivo geral

O objetivo geral desta pesquisa consiste em averiguar de que forma a Lei de Acesso à Informação tem auxiliado à *accountability* social a partir do acompanhamento dos recursos que tramitam em terceira instância?

Objetivos Específicos

- Descrever como ocorrem os pedidos de informação e como tramitam os recursos na terceira instância
- Caracterizar o perfil dos solicitantes
- Averiguar o tratamento e as soluções dadas aos recursos na terceira instância e o potencial de *accountability* social.

Esta pesquisa analisará dentro da Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas os recursos de terceira instância dos pedidos de acesso à informação.

Este relatório está estruturado em cinco capítulos. O primeiro é esta introdução, que contém a apresentação do tema, a delimitação e descrição da Política Pública e da organização, a unidade de análise, a pergunta de pesquisa e os objetivos deste estudo. O segundo apresenta o referencial teórico utilizado para nortear o estudo, com a discussão sobre o acesso à informação, a participação social, o impacto das tecnologias de informação sobre as políticas públicas e com a apresentação do conceito de *accountability*, especialmente o social. O terceiro capítulo descreve os procedimentos metodológicos utilizados na coleta de dados realizada ao longo da pesquisa. O quarto apresenta o diagnóstico da Política Pública e da organização, os pontos problemáticos e as possíveis soluções. No quinto e último, estão as considerações finais do estudo.

2 Referencial Teórico

Neste capítulo serão apresentadas as bases teóricas utilizadas para fundamentar essa pesquisa e orientar a análise dos dados observados, coletados e relatados em todo o relatório.

Acesso à Informação

A Lei de Acesso à Informação entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012 a fim de garantir e regulamentar o acesso às informações públicas através de mecanismos de solicitação e prazos definidos no escopo da lei. A LAI faz parte da Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas garantindo o direito constitucional previsto no art. 5º da Constituição Federal de 1988 que no inciso XXXIII assegura que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse.

A lei 12.527 assegura esse direito fundamental, respeitando os princípios básicos da administração pública, como previsto em seu art. 3º:

- 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.

A fim de facilitar o entendimento e esclarecer dúvidas a LAI em seu art. 4º conceitua o que é informação, documento, informação sigilosa, informação pessoal, tratamento da informação, disponibilidade, autenticidade, integridade e primariedade. No art. 5º destaca que o Estado deve garantir o acesso à informação, e como deve fazê-la:

- I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;
- II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;

VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Art. 5 É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Paula Lígia Martins (2011) destaca que a cultura do acesso à informação envolve atender as demandas da população (transparência passiva do órgão público), e o dever do Estado de disponibilizar as informações de interesse social (transparência ativa). Martins (2011,p. 2) esclarece que:

O direito de acesso à informação impõe duas obrigações sobre os governos. Primeiro, existe a obrigação de publicar e disseminar informações essenciais sobre o que os diferentes órgãos públicos estão fazendo. Segundo, os governos têm a obrigação de receber do público pedidos de informação e respondê-los, disponibilizando os dados solicitados e permitindo que o público tenha acesso aos documentos originais indicados ou receba cópias dos mesmos. Para tanto, ao estabelecer em seu artigo 8º que o Estado deve promover a divulgação espontânea de informações de interesse público, consolidando assim a transparência ativa. (MARTINS, 2011, p. 2)

O acesso à informação tratado por Marco Cepik (2002) é utilizado como referencial teórico haja vista a abordagem do autor de que na relação com o poder público é o acesso livre e transparente às informações que protege o cidadão de ações arbitrárias e indevidas por parte dos governantes. O acesso à informação é um poderoso instrumento de controle social, pois é através dele que a sociedade fiscaliza e protege os seus direitos.

Bruno Miragem (2011, p. 320) destaca que o controle social é possibilitado à medida que este cidadão acessa “informações sobre a ação dos órgãos e entes estatais de modo a permitir questionar, debater e impugnar decisões adotadas por agentes públicos”.

A LAI fortaleceu a Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas ao regulamentar instrumentos e prazos para garantir que o cidadão obtenha com facilidade a informação desejada. A CGU, através da Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação (CGRAI), busca facilitar e disseminar os mecanismos que garantem esse direito constitucional a todos os cidadãos.

A importância da coleta e análise documental para o presente estudo é referenciada por José Maria Jardim (2013, p. 386) que destaca em sua obra que “Os arquivos, constituídos por documentos orgânicos dos mais diversos suportes e formatos, expressam, na sua diversidade, as variadas faces da gestão do Estado e suas complexas relações com a sociedade.”

Portanto para compreender melhor a forma de atuação do Estado no decorrer de seu processo político-decisório e o impacto de suas ações na sociedade é essencial a consulta e análise dos documentos, relatórios e materiais que resultem dessas ações.

“Como tal, nas democracias contemporâneas os arquivos governamentais, seja como estoques ou serviços informacionais, são recursos fundamentais à governança e instrumentos de controle social sobre o Estado.” (JARDIM, 2013, p. 386).

No trecho acima Jardim destaca a importância para o cidadão das informações registradas em documentos orgânicos, pois estes viabilizam o controle social. Assim, corrobora para validar que o fácil acesso à informação é uma necessidade fundamental da sociedade. E que a implementação da LAI e de seus mecanismos é essencial para viabilizar e garantir esse direito constitucional aos cidadãos.

Um conceito importante utilizado neste estudo é o descrito por José Maria Jardim de *transparência informacional* definido como

um território para o qual confluem práticas informacionais da sociedade civil e da Estado. Território “relacional”, por sua vez, construído e demarcado por essas mesmas práticas de gestão e uso social da informação governamental. Território que, por mecanismos diversos, favorece a interação informacional (como prática socialmente emancipatória/transformadora) de duas instâncias: a dos diversos agentes do aparelho de Estado e aquela do cidadão-incluído. Ampliam-se assim, por princípio, as possibilidades de controle democrático da sociedade política pela sociedade civil. (JARDIM, 1998, p.44).

Outra referência utilizada para este estudo é a Política Pública de Informação Governamental, interpretada por Jardim, Silva e Nharreluga (2009) como “o conjunto de premissas, decisões e ações - produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social - que contemplam os diversos aspectos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico, etc.) relativos à produção, uso e preservação da informação governamental.”

Como tal, reconhece que uma política pública de informação não se resume a um conjunto de dispositivos legais ou de infraestruturas informacionais. Envolve também os interesses públicos e o acesso a essas informações.

Destaca-se o avanço na utilização das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC's) o qual

“aumentou a capacidade de a população fiscalizar o poder público e participar dos processos de tomada de decisão. Com isso, a informação se tornou ainda mais importante para os cidadãos [...], pelo respeito do direito de acesso à informação”.

(...)

“formato digital promove maior visibilidade, o que possibilita, indiretamente, maior transparência e controle da sociedade sobre aquilo que está sendo feito pelo ente público.” (PINHEIRO, 2010, p. 277)

Cavalcante, Gomide e Barbosa (2019) reconhecem a importância dos sistemas como “local de acesso e repositórios de dados e informações” ao defenderem que “parte dos instrumentos processuais tendem a ser continuados no tempo, pois constituem sistemas de informações projetados para acumular e disponibilizar informações gerenciais de forma centralizada”.

No caso do presente estudo, observa-se que esses sistemas são vias fundamentais para a participação social e para que o cidadão exerça o direito constitucional de acesso à informação.

Accountability

Embora não exista uma tradução oficial para o termo, partindo de um olhar político, a accountability significa um “[...] conjunto de processos, procedimentos e valores atrelados a um ideal de responsabilização e de controle dos governos, que

se realiza nas condições de regimes políticos democráticos.” (FILGUEIRAS, 2011, p. 84).

O ‘Donnell (1998) define uma tipologia de *accountability*, a *accountability* vertical e a *accountability* horizontal. A *accountability* vertical é caracterizada pela participação dos cidadãos nas eleições e em reivindicações, e muitas vezes pela exposição na mídia de ações ilícitas dos agentes públicos.

O autor define *accountability* horizontal da seguinte forma:

a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (1998, p.40).

Destaca-se neste trabalho o conceito de *accountability* social apresentado por Peruzzotti e Smulovitz (2002), que trata do associativismo civil, dos movimentos sociais, das ONGs e do jornalismo de denúncia como formas permanentes de ocorrência, instrumentalizado na supervisão do comportamento de servidores ou agências públicas, na mobilização social e na pressão sobre as agências de controle para que os mecanismos de investigação e sanção sejam efetivos, e caso necessário, denunciar autoridades, servidores ou agências públicas e a expor através da mídia, casos de corrupção e violação da lei.

A *accountability* social (ou societal) incorpora a sociedade civil para auxiliar o controle suprindo os déficits dos instrumentos eleitorais e constitucionais (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002). Essa forma de *accountability* complementa os outros tipos de *accountability*, o horizontal e o vertical (eleitoral) apresentados por O’Donnell, que na visão dos autores, têm limitações em termos de controle.

Portanto a *accountability* social é caracterizada como um mecanismo não-eleitoral de controle vertical dos governos que se utiliza de associações, movimentos sociais e da mídia para observar e, caso necessário, denunciar os agentes políticos para as instituições de controle horizontal. Não depende dos calendários de eleições e pode ser usado sempre que necessário (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Cada mecanismo e ferramenta de participação civil apresenta um potencial diferenciado dos demais para intervir nas políticas públicas (PIRES; VAZ apud MPOG, 2013). Pinho e Sacramento (2009, p.1355) enfocam a ideia de iniciativas e

dos marcos legais no Brasil, que incentivem o controle social. Assim, percebe-se a necessidade da

criação de mecanismos que possibilitem o exercício do controle político do Estado pelos cidadãos. Logicamente, tudo isso ganhará reforço e possibilidades de concretização se a sociedade civil estiver consciente de seu papel e os esforços forem mobilizados e utilizados com tal propósito.

3 Procedimentos Metodológicos

A presente pesquisa visou descrever e interpretar os recursos de terceira instância aos pedidos de acesso à informação.

A coleta e análise dos dados e informações foi realizada em dois momentos diferentes, no ano de 2018 e em 2021. E durante esse período foram usadas diferentes técnicas de coleta de dados para essa pesquisa. Os procedimentos metodológicos utilizados foram a observação participante, a pesquisa documental e o levantamento bibliográfico, assim como conversas informais, entrevistas semiestruturadas e o diário de campo como instrumento de registro dos dados.

A imersão para coletar os dados desta pesquisa ocorreu na Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação (CGRAI) da Ouvidoria-Geral da União (OGU) que fica localizada dentro do prédio da Controladoria-Geral da União (CGU) em Brasília. A técnica da observação participante foi utilizada durante as cinco visitas que realizei à CGRAI, bem como a pesquisa documental e o registro dessas informações no diário de campo para posterior análise de conteúdo.

Por meio dessas técnicas e ao assumir o papel de pesquisadora para a concretização desse estudo, tive o contato direto com a política pública e sua execução no recorte escolhido para análise. Em virtude do caráter participativo dessa técnica, a cada visita realizada foi possível observar e aprender como são tratados os recursos de terceira instância, o fluxo interno da coordenação, assim como o setor de ouvidoria como um todo.

As visitas foram realizadas entre os meses de maio e julho de 2018. E durante esse período conheci alguns membros da coordenação e as funções que exerciam. Conhecer a realidade dos atores sociais em seu próprio contexto é de extrema relevância para a residência.

Durante o período supracitado não foi possível o contato com todos os servidores, pois o setor participa de um projeto piloto dentro da CGU, o Programa de Gestão de Demandas (PGD) que possibilita o teletrabalho. Este projeto foi instituído por meio da Portaria nº 1.242, em 15 de maio de 2015 e após a experiência-piloto de cinco trimestres foi efetivado por meio da Portaria nº 1.730, de 27 de setembro de 2016.

Cada servidor em PDG recebe tarefas determinadas, com prazo e nível de complexidade pré-definidos. Após a execução, esses trabalhos são avaliados quanto ao cumprimento do prazo estipulado e o nível de qualidade apresentado para garantir a celeridade e a qualidade técnica dos pareceres e julgamentos realizados pela coordenação.

Considerando que o setor já estava adaptado a este tipo de modalidade de trabalho, não houve perdas e atrasos nos fluxos internos em virtude da pandemia de Covid-19 e do distanciamento social imposto em 2020.

No decorrer das visitas e das conversas informais tive acesso a materiais impressos e, na grande maioria, digitais, que continham os dados relevantes para a pesquisa documental deste estudo.

Os manuais e cartilhas sobre a Lei de acesso à informação e as formas de solicitar uma informação são produzidos pela CGRAI, assim como cursos e capacitações aos órgãos. Esses manuais estão disponíveis no site da CGU e contém recortes da LAI e de seus decretos com uma linguagem e *layout* pensados para facilitar o entendimento dos cidadãos bem como dos servidores que trabalham com a LAI.

A principal fonte de dados dentro da CGRAI é uma planilha de Excel que contém todos os recursos de terceira instância, seus dados e decisões desde a implementação da LAI, ou seja, desde 2012. Tive acesso a essa tabela, mas por ser uma ferramenta limitada não possui grandes funcionalidades, como por exemplo a emissão de relatórios gerenciais.

Em 1º de julho de 2019 foi lançado o Painel da Lei de Acesso à Informação, trata-se de um sítio eletrônico que possibilita o acesso a um panorama da implementação da LAI no Poder Executivo Federal e permite a consulta de dados e informações sobre o número de pedidos e recursos, cumprimento de prazos, perfil dos solicitantes, transparência ativa, entre outros indicadores.

Do painel da LAI foram coletados os dados quantitativos e qualitativos sobre as solicitações de pedido à informação, os recursos de terceira instância e o perfil dos solicitantes e órgãos solicitados. Essa fonte foi utilizada para esta pesquisa pois contém uma grande quantidade de dados. Porém, essa ferramenta apresenta algumas falhas nos dados apresentados pois estes eram extraídos do e-SIC, e após sua migração para a plataforma Fala.BR em 31 de agosto de 2020, os dados

passaram a ser extraídos dessa plataforma. Por este motivo, alguns indicadores apresentam erros tendo em vista a recente mudança de sistema.

Este Painel também diverge ocasionalmente de dados armazenados na tabela matriz da CGRAI, pois a métrica utilizada para análise de dados é diferente já que a gestão do painel é feita por outro setor da CGU, a Secretaria de Transparência e Prevenção a Corrupção.

Verifiquei informações, coletei dados e conheci detalhes do fluxo organizacional da coordenação através de entrevistas semiestruturadas que realizei com quatro servidores em diferentes momentos. Três entrevistas aconteceram pessoalmente em 2018 e uma foi realizada neste ano de 2021, de forma remota, em função da pandemia do novo coronavírus.

Este procedimento metodológico contribuiu de forma significativa para esse estudo, pois, mesmo com um roteiro previamente elaborado, esta técnica permite que o entrevistado discorra com liberdade sobre o tema, e que ocorram alterações na ordem das perguntas e no acréscimo ou retirada de questões de acordo com o desenrolar da entrevista.

No primeiro momento da pesquisa, em 2018, foi entrevistada a analista Isabella Brito, servidora que à época era responsável por triar e direcionar os recursos que chegam à terceira instância. Essa é uma função descrita como crucial pela coordenação. Haja vista que uma boa avaliação na triagem otimiza o tempo que o recurso levará para ser julgado porque é avaliada a complexidade do tema. Se é um caso de maior complexidade necessitará de coleta de dados e uma possível interlocução com o órgão demandado aumentando a carga e o tempo de trabalho em prol daquela demanda. Ou se é um tema simples que pode ser resolvido em cinco dias ou no menor tempo possível. Avalia-se, também, as demandas que cada servidor já possui para que sejam alocadas de forma proporcional para cada membro da equipe. Outro ponto analisado na triagem é se aquele assunto já foi tratado por algum dos analistas pois este terá familiaridade e maior facilidade para tratar o tema da solicitação que gerou aquele recurso. Isabella me detalhou o caminho do recurso da triagem até o julgamento pelo Ouvidor. Ela está na coordenação desde 2014 é a atual coordenadora substituta.

O segundo entrevistado foi o analista Daniel Noronha. Servidor desde 2012, formado em Tecnologia da Informação, o responsável pela tabela matriz, os sistemas utilizados, a rotina de checagem, a atualização dos dados e a emissão dos

relatórios referentes a atuação da coordenação. Nesta entrevista observei uma fragilidade na rotina da CGRAI. Não existia um sistema que possibilitasse a automatização dos processos bem como o controle de todas as etapas e do fluxo de trabalho do servidor. E cada rotina da coordenação utilizava uma planilha de Excel diferente, o que vulnerabilizava o processo e o tornava mais suscetível a erros, pois diferentes servidores editavam as tabelas de acordo com o trabalho que estavam executando. Esse problema foi sanado a partir da implementação do sistema e-Aud que ocorreu após esse período de imersão. Esse sistema eliminou o armazenamento de dados em tabelas, e automatizou vários processos internos. A única planilha que foi mantida foi a matriz que contém todos os recursos desde a implementação da LAI.

Ainda em 2018 entrevistei a servidora Simone Magalhães que estava na coordenação desde 2016 e era a coordenadora substituta da época. Simone elencou as funções que a CGRAI exerce além de tratar os recursos à terceira instância. Detalhou a equipe e as modalidades de trabalho, presencial e teletrabalho. Relatou como é feita a interlocução com os órgãos quando o recurso é julgado por dar provimento. Pois o objetivo é fornecer ao cidadão a informação solicitada, de forma célere e satisfatória sempre que possível.

Em outubro de 2021 entrevistei por meio de aplicativo de vídeo conferência Renata Alves de Figueiredo que é a atual Coordenadora-Geral da CGRAI. Os questionamentos foram direcionados para conhecer a atual realidade da coordenação e as mudanças organizacionais que ocorreram no intervalo de 2018 a 2021, a fim de atualizar os dados e analisá-los comparativamente neste relatório. As principais mudanças relatadas por Renata foram a implementação do sistema e-Aud, a divisão dos analistas em equipes menores e a criação de um líder para cada equipe. Este exerce função de referência teórica e revisional para os membros de sua equipe. A figura do líder foi criada para solucionar o gargalo que existia na etapa de revisão dos pareceres e possibilitou diminuir o tempo que o recurso tramita dentro da coordenação.

Durante o período de imersão participei da reunião da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), que é um órgão colegiado instituído nos termos do § 1º do art. 35 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e seu regimento interno observa o disposto no Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. A comissão é a quarta e última instância recursal às negativas de acesso à

informação. É composta por representantes de nove órgãos sendo eles: Casa Civil da Presidência da República, que a presidirá a comissão; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Defesa; Ministério da Economia; Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Advocacia-Geral da União e Controladoria-Geral da União.

Uma das atribuições da comissão é o tratamento e a classificação de informações sigilosas. As reuniões são divididas em duas partes, sendo a primeira aberta ao público e a segunda restrita aos membros da comissão, pois é neste momento que os recursos que tratam de assuntos com informações sigilosas são tratados. Bem como a análise e revisão das classificações de dados e documentos.

No decorrer da pesquisa, o que foi observado na imersão, os materiais coletados, as fontes de dados e as entrevistas foram registrados em quatro diários de campo. Essa ferramenta é utilizada para viabilizar a análise do conteúdo à luz do referencial teórico com o objetivo de responder à pergunta norteadora e alcançar os objetivos da pesquisa.

Análise dos dados

Para obter os resultados dessa pesquisa, foi realizada uma triangulação dos dados coletados através das entrevistas, análise documental e observação participante.

“A triangulação permite que o fenômeno em estudo seja abordado de diferentes formas, ou por meio de métodos múltiplos, em tempos e com base em fontes diferentes” (ZAPPELLINI, 2015, p.244)

4 Diagnóstico da Política Pública

O recorte temporal para análise dos dados foi de 16 de maio de 2012, data da implementação da LAI até 16 de maio de 2021 totalizando nove anos de execução da Lei. Os primeiros anos foram de adaptação e implementação dos sistemas de acesso à informação nos órgãos e de divulgação dos mecanismos e de sua utilização para a população.

A elaboração de manuais, cartilhas e instruções normativas com uma linguagem clara e de fácil compreensão foi essencial para que essa ferramenta fosse conhecida pela sociedade. Pois através da LAI é possível acessar dados, relatórios e decisões que viabilizam uma publicidade e transparência dos atos governamentais e o controle por parte dos agentes sociais podendo viabilizar a *accountability* social.

4.1 Pedidos de informação e recursos na terceira instância

Ao longo desses nove anos em que a LAI está em vigor foram solicitados 1.024.279 pedidos de acesso à informação. O site Painel da Lei de Acesso à Informação apresenta um panorama do número total de recursos e por instância. A porcentagem apresentada refere-se à quantidade de recursos por instância com relação a soma total de recursos feitos.

Figura 1 - Recursos totais e por instância



Fonte: Painel da Lei de Acesso à Informação, 2021 (<http://paineis.cgu.gov.br/lai>).

As informações a seguir calculei observando a quantidade de solicitantes que recorreram a instância superior e a porcentagem desses números com relação a quantidade das instâncias anteriores.

Foram solicitados recurso de 1ª instância em 8,22% do total de 1.024.279 pedidos, totalizando 84.298 recursos. Após a resposta, 29,88% dos solicitantes recorreram a 2ª instância, gerando 25.195 recursos. Já à 3ª instância 53,32% dos

cidadãos recorram, totalizando 13.434 recursos. Para a 4ª instância foram encaminhados 3.673 recursos o equivalente a 27,34%.

Esta pesquisa foi direcionada aos recursos de terceira instância, que é a primeira fase recursal fora do órgão demandado inicialmente, após essa só existe mais uma instância que é a Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Estes recursos são tratados na Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação (CGRAI) da Ouvidoria-Geral da União (OGU) setor da Controladoria-Geral da União (CGU) que foi instituída como instância recursal através art. 16 da LAI.

O fluxo do recurso dentro da 3ª instância é o seguinte: Chega pela plataforma Fala.BR, e vai para o sistema e-Aud onde um servidor faz a triagem. Em entrevista com a Coordenadora-Geral da CGRAI, Renata Figueiredo, ela descreveu esse processo de triagem como crucial dentro da coordenação, pois uma boa avaliação na triagem otimiza o tempo que esse recurso levará para percorrer o fluxo organizacional. Pois nesse momento é avaliado se é um caso de maior complexidade ou se é um tema simples que pode ser resolvido em cinco dias ou no menor tempo possível. Outro ponto avaliado são as demandas que cada servidor já possui e se é um assunto que algum deles já tratou anteriormente e tem familiaridade.

O recurso é alocado automaticamente para o analista via sistema. Este possibilita também o controle de todas as etapas e do fluxo de trabalho do servidor. Este sistema foi uma mudança que ocorreu entre a primeira parte da pesquisa em 2018 e a segunda em 2021 e possibilitou a automatização de processos bem como um controle mais seguro e preciso, haja vista que anteriormente era feito manualmente com planilhas de Excel.

Após concluir o parecer, o analista o encaminha ao líder de célula, este revisa-o e direciona à coordenadora que aprovando-o encaminha para julgamento pelo Ouvidor. Tendo em vista a preocupação para responder de forma célere e com qualidade técnica foi realizada uma análise de indicadores internos, e foi diagnosticado um gargalo na parte revisional. Para solucionar foram criadas pequenas equipes com um líder em cada. Esse líder é o referencial técnico dessas pessoas, cabe a ele revisar e discutir tecnicamente os pareceres produzidos. Se for um caso muito complexo é possível discutir em grupo com a coordenação para encontrar o melhor caminho para resolver aquela demanda.

A figura do líder contribuiu para diminuir o tempo e garantir a qualidade técnica dos pareceres. Foram feitas mudanças internas para atender com mais celeridade o cidadão, pois este está esperando a bastante tempo por uma resposta tendo em vista os prazos das instâncias anteriores. Segundo Renata responder o cidadão o quanto antes é um fator que colabora para que ele tenha confiança no órgão e em seu trabalho como instância recursal, confie também no canal de atendimento e na própria LAI.

Outro gargalo relatado por Renata era o tratamento igual a todos os recursos que chegavam sobrecarregando a coordenação, após análise concluíram que 40% dos recursos que chegam não cabe julgamento de mérito. Com isso, foram criados fluxos para tratar de forma diferente os recursos que chegam a 3ª instância. Quando a triagem identifica um caso de não conhecimento e o analista confirmar essa decisão, o parecer produzido por ele é enviado diretamente para quem irá julgar otimizando tempo.

Um dos compromissos da CGRAI é o de buscar a decisão mais justa para aquele recurso. Para isso há um comprometimento em executar uma boa análise das informações apresentadas, tanto pelo cidadão em sua solicitação inicial e em seus recursos, quanto pelo órgão em suas respostas. A meta é buscar ser o mais preciso possível no parecer enviado ao solicitante, pois se este estiver bem fundamentado e de fácil entendimento a maioria dos cidadãos entendem e aceitam aquela resposta.

Tabela 1 - Ranking dos órgãos com mais recursos à 3ª instância

Classificação	Órgão	Recursos
1º	BB – Banco do Brasil S.A.	1431
2º	ME – Ministério da Economia	995
3º	MS – Ministério da Saúde	730
4º	CEF – Caixa Econômica Federal	495
5º	ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária	464
6º	CEX – Comando do Exército	416
7º	ECT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	401
8º	COMAER – Comando da Aeronáutica	297
9º	INSS – Instituto Nacional do Seguro Social	272
10º	MRE – Ministério das Relações Exteriores	268
11º	GSI-PR – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	250
12º	MEC – Ministério da Educação	215
13º	MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	184
14º	DPF – Departamento de Polícia Federal	170
15º	MCIDADANIA - Ministério da Cidadania (Desenvolvimento Social e Esporte)	164
16º	PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.	155
17º	CC-PR – Casa Civil da Presidência da República	152
18º	ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil	151
19º	INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	145
20º	INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	145

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Painel da Lei de Acesso à Informação, 2021.

A CGU recebeu ao longo desses nove anos 13.434 recursos à 3ª instância relativos a 247 órgãos diferentes. As decisões que podem ser tomadas acerca dos recursos de acesso à informação estão regulamentadas pela Portaria CGU 1.567/2013, são:

- Provimento ou Deferido – Determina que o órgão forneça a informação solicitada, pois não há motivos legais para negá-la.
- Provimento parcial ou Parcialmente deferido – Determina que o órgão forneça parte da informação solicitada.
- Desprovimento ou Indeferido – A instância entende que as razões da negativa que o órgão apresentou são adequadas, nos termos legais.

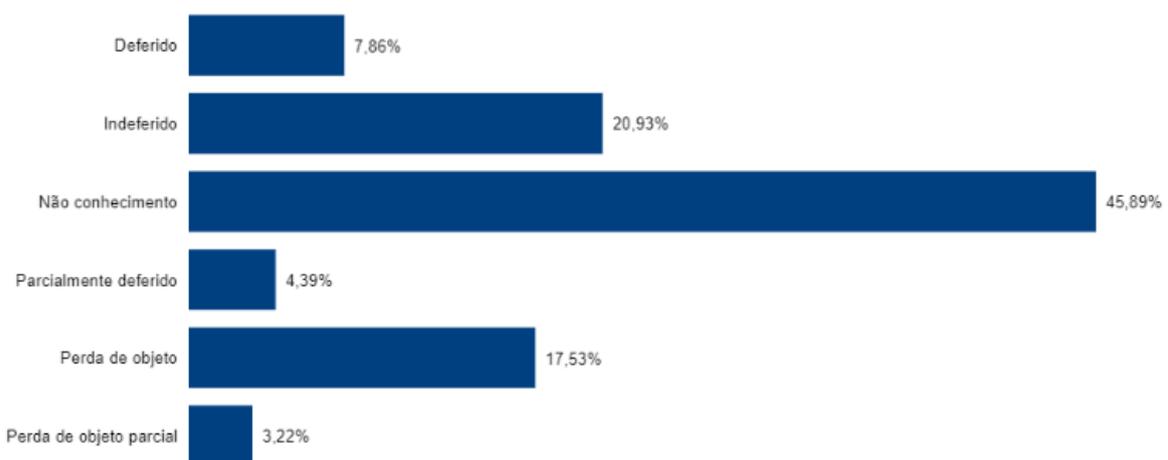
- Não conhecimento – O recurso não é analisado por diversos motivos, entre eles, por não ter ocorrido uma negativa de acesso, o órgão não ter competência para responder àquela solicitação ou aquela informação não existe. Outro motivo é o pedido está fora do escopo da LAI ou por não atender a alguma das exigências básicas que possibilite a análise pela CGU. Ou não se trata de um pedido de acesso à informação é uma denúncia, reclamação ou consulta, por exemplo.

- Perda de objeto – São os casos em que a informação é fornecida espontaneamente pelo próprio órgão recorrido antes de a CGU decidir o recurso.

- Perda parcial de objeto – São os casos em que parte da informação é fornecida espontaneamente pelo próprio órgão recorrido antes de a CGU decidir o recurso.

Dentre os 13.434 recursos recebidos em 3ª instância pela CGU, 7,86% foram deferidos, 20,93% indeferidos, 45,89% decididos como “não conhecimento”, 4,39% parcialmente deferidos, 17,53% como “perda de objeto” e 3,22% como “perda de objeto parcial”.

Gráfico 1 Percentual de decisões na terceira instância



Fonte: Painel da Lei de Acesso à Informação, 2021. (<http://paineis.cgu.gov.br/lai>)

Ao receber o recurso, a plataforma Fala.BR emite um relatório com todos os dados anteriores para a CGRAI. Essa como instância recursal pode decidir por reformar, reformar parcialmente ou manter a decisão da instância. Decisões reformadas são aquelas que o órgão decide conceder a informação que anteriormente foi negada, são os recursos classificados como deferidos ou perda de objeto. As decisões parcialmente reformadas são as que o órgão decide alterar

parcialmente a decisão anterior, são os recursos parcialmente deferidos ou perda parcial do objeto. Decisões mantidas são os recursos indeferidos ou não conhecidos, aqueles em que se decide preservar a decisão da instância anterior.

Gráfico 2 - Decisões mantidas, reformadas ou parcialmente reformadas pela 3ª instância



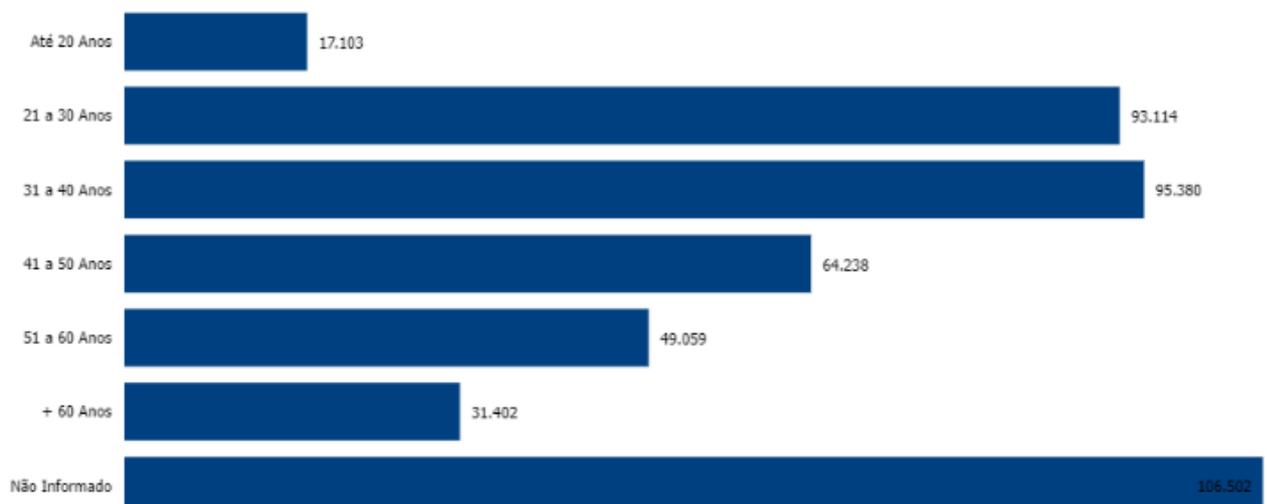
Fonte: Painel da Lei de Acesso à Informação, 2021. (<http://paineis.cgu.gov.br/lai>)

4.2 Caracterização do perfil dos solicitantes

Ao longo dos nove anos analisados, o número total de solicitantes foi de 456.798 com média de 2,2 pedidos para cada. Para este dado são considerados os usuários que já registraram ao menos um pedido de informação, pois há usuários cadastrados no sistema que nunca realizaram uma solicitação, por isso esses cidadãos não são contabilizados como solicitantes.

Desses solicitantes 45,34% são do gênero masculino, 36,09% do gênero feminino, 18,42% não informaram e 0,15% marcaram a opção outros; 17.103 solicitantes têm até 20 anos, 93.114 estão entre 21 e 30 anos, 95.380 estão entre 31 e 40 anos, 64.238 estão entre 41 e 50 anos, 49.059 estão entre 51 e 60 e 31.402 solicitantes são maiores de 60 anos. 106.502 não informaram suas faixas etárias.

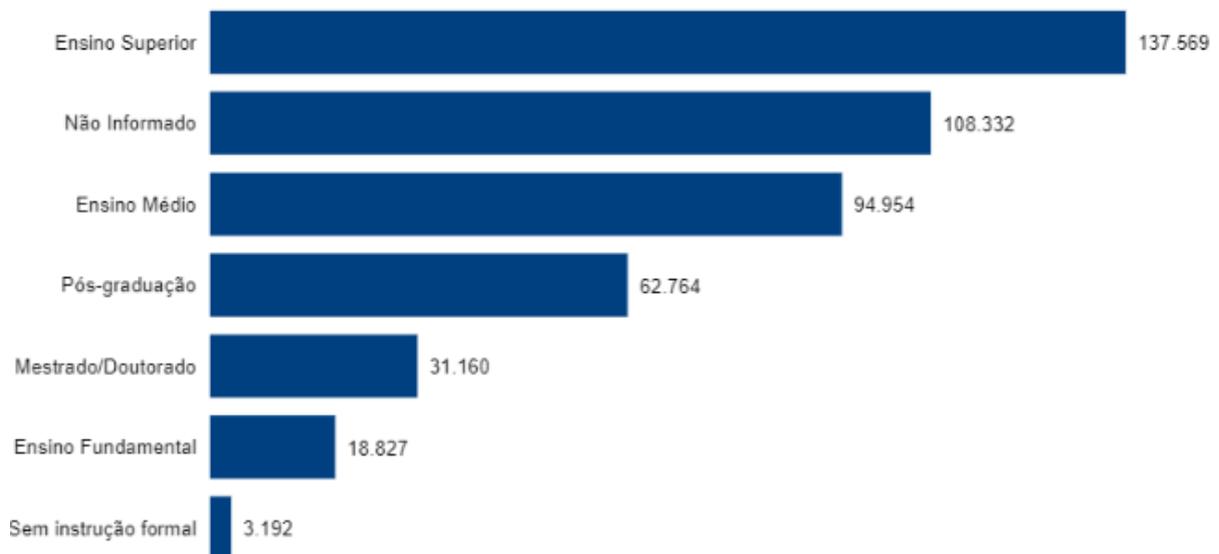
Gráfico 3 - Faixa etária dos solicitantes



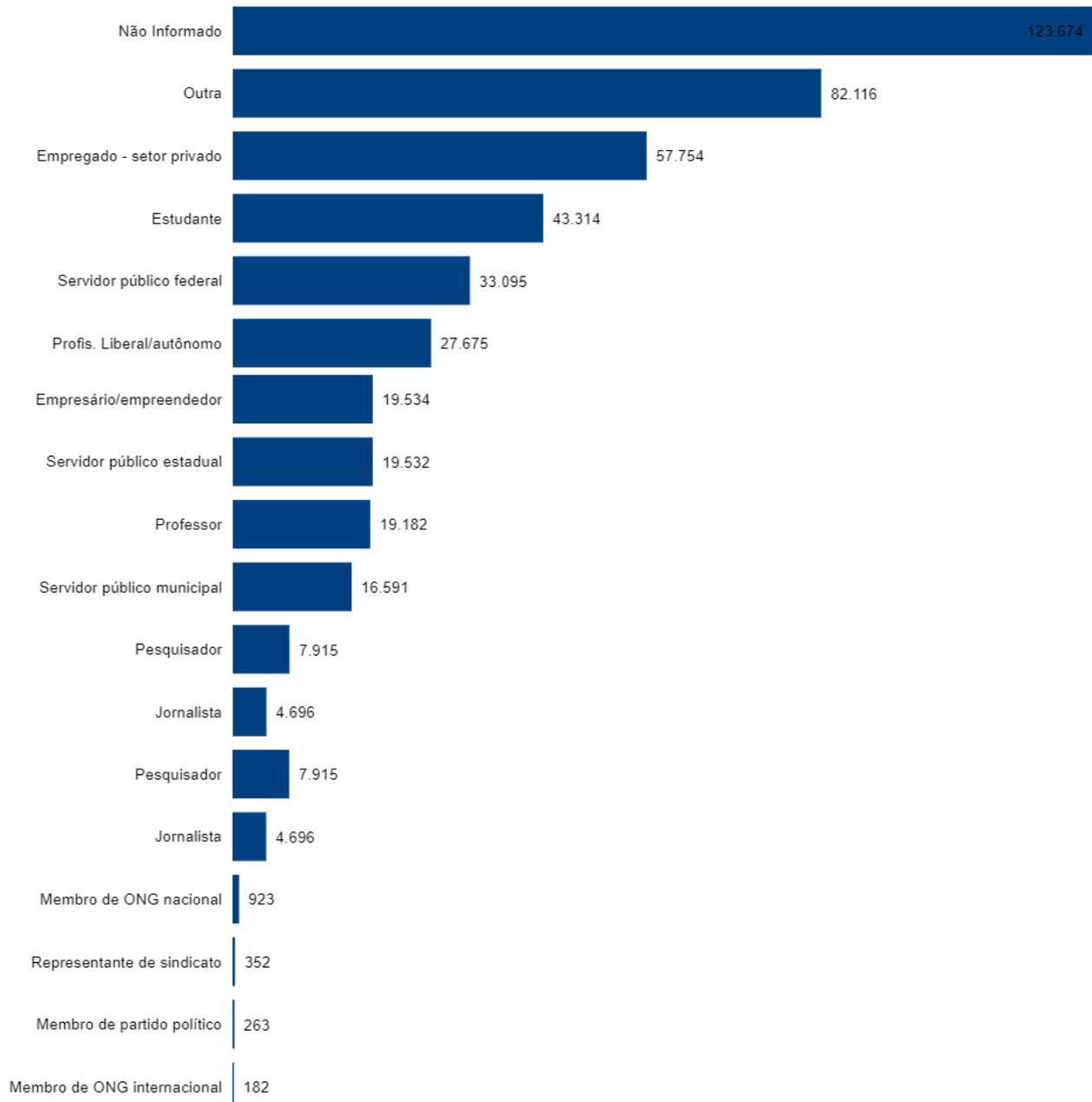
Fonte: Painel da Lei de Acesso à Informação, 2021. (<http://paineis.cgu.gov.br/lai>)

A maior parte dos solicitantes são pessoas físicas, um total de 436.397 cidadãos, o que representa 95% aproximadamente. O número de 20.401 solicitantes são pessoas jurídicas, o que equivale a aproximadamente 5%.

Gráfico 4 - Grau de escolaridade do solicitante pessoa física



Fonte: Painel da Lei de Acesso à Informação, 2021. (<http://paineis.cgu.gov.br/lai>)

Gráfico 5 - Profissão do solicitante pessoa física

Fonte: Painel da Lei de Acesso à Informação, 2021. (<http://paineis.cgu.gov.br/lai>)

A região brasileira com maior número de solicitantes é a região Sudeste, com 190.033. Em segundo lugar vem o Nordeste com 66.323, em terceiro lugar a região Sul com 56.103, em quarto lugar a região Centro-Oeste com 48.510 e em quinto lugar a região Norte com 21.878 solicitantes. 73.125 pessoas optaram por não informar sua localização, o que representa 19,10% dos solicitantes.

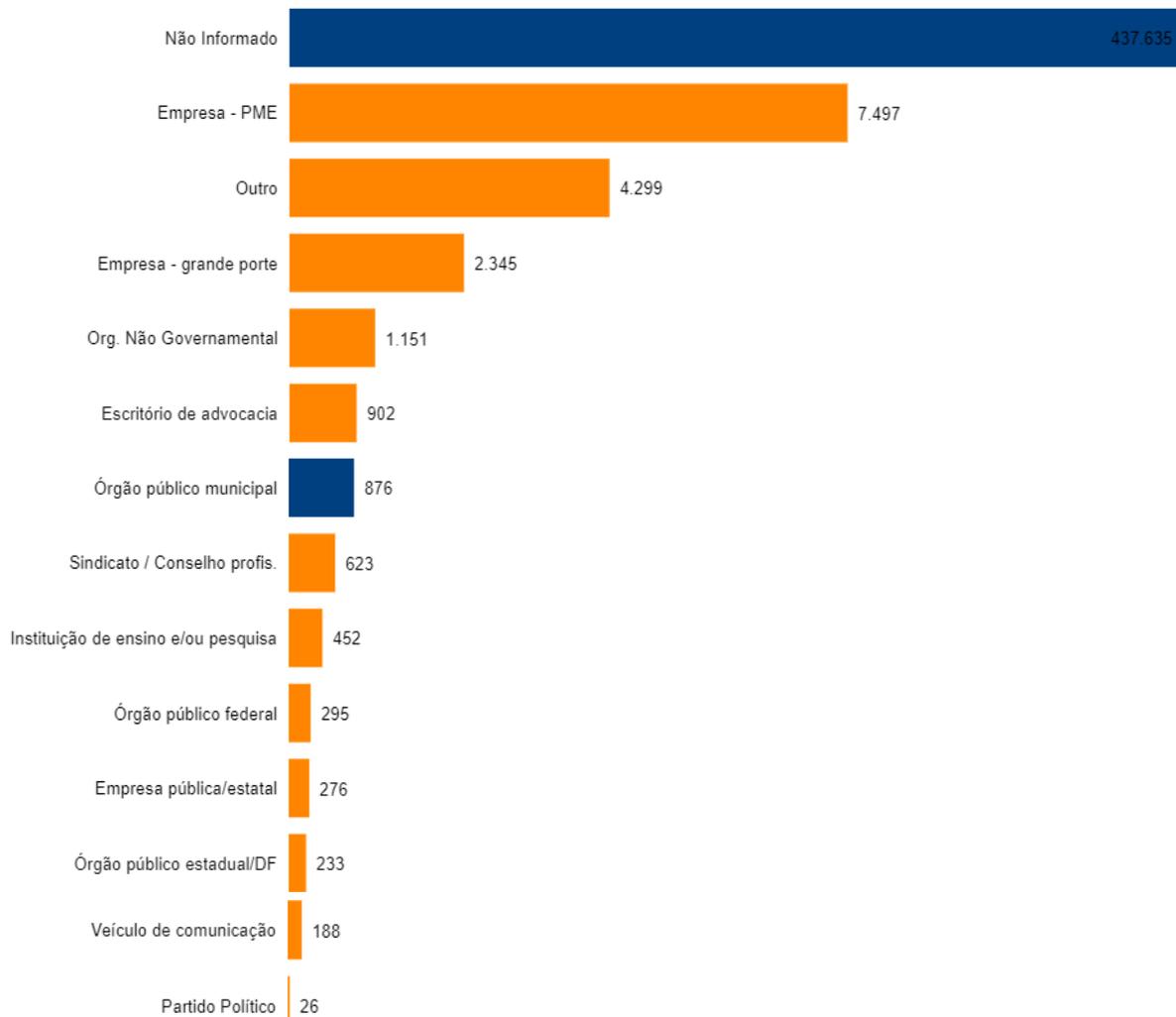
Tabela 2 - Ranking dos solicitantes por região

Região	UF	Solicitantes
Sudeste	SP	96.674
Não Informado	Não Informado	73.125
Sudeste	RJ	47.590
Sudeste	MG	37.896
Centro-Oeste	DF	27.098
Sul	RS	21.920
Sul	PR	20.058
Nordeste	BA	18.099
Sul	SC	14.125
Nordeste	PE	12.038
Centro-Oeste	GO	10.896
Nordeste	CE	10.144
Norte	PA	8.514
Sudeste	ES	7.873
Nordeste	PB	5.834
Centro-Oeste	MT	5.545
Nordeste	RN	5.028
Nordeste	MA	5.010
Centro-Oeste	MS	4.971
Norte	AM	4.933
Nordeste	AL	3.777
Nordeste	PI	3.383
Nordeste	SE	3.010
Norte	RO	2.991
Norte	TO	2.149
Norte	AP	1.310
Norte	AC	1.036
Norte	RR	945

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Painel da Lei de Acesso à Informação, 2021.

Os 20.401 solicitantes cadastrados no sistema são pessoas jurídicas. Esses solicitantes são classificados por tipo de instituição.

Gráfico 6 - Profissão do solicitante pessoa jurídica



Fonte: Painel da Lei de Acesso à Informação, 2021. (<http://paineis.cgu.gov.br/lai>)

O total de “não informado” representado no gráfico contabilizou os 1.238 cadastros de pessoas jurídicas que não informaram seu tipo de instituição e os 436.397 cadastros de pessoas físicas.

4.3 Tratamento e soluções para os recursos na terceira instância e a accountability social

“Para poder viabilizar um controle externo eficiente, é preciso também, uma cultura administrativa interna aberta e transparente.” (CEPIK, 2002, p. 381) Por essa

razão a CGRAI investe em ações para capacitar, auxiliar e fiscalizar os órgãos, entidades e agentes públicos que atuem diretamente na execução da LAI. E tem como diretriz tratar os recursos de terceira instância com a maior celeridade possível, tendo em vista que o cidadão já espera por aquela informação a alguns meses durante sua tramitação nas instâncias anteriores. E preconiza a responsabilidade com o conteúdo e julgamento dos recursos e a qualidade técnica dos pareceres.

Durante o período de imersão foi possível observar o cuidado e a atenção da CGRAI ao analisar os recursos de terceira instância. Não existe uma resposta padrão, cada solicitação é estudada em sua individualidade de caso concreto. A diretriz da gestão é a celeridade, haja vista que o cidadão já aguarda a bastante tempo. E a qualidade técnica de seus pareceres, de forma que sejam embasados teoricamente e ao mesmo tempo sejam de fácil entendimento para o cidadão solicitante e para os demais que poderão acessá-lo na busca de precedentes.

Há uma preocupação por parte da coordenação em contabilizar os órgãos mais demandados, a porcentagem de recursos deferidos, os órgãos com mais problemas na interlocução entre eles e a CGU e os que tratam de temas mais delicados. Esse mapeamento é utilizado para resolver, quando possível, o problema na fonte. Ocasionalmente uma ação da CGU diretamente naquele órgão afim de instruir, capacitar e conscientizar aqueles servidores da importância de um bom tratamento aos pedidos de informação. Desencadeando consequências políticas e institucionais nos órgãos, os problemas apresentados também podem se tornar parte da agenda pública demandando respostas e mudanças de postura das instituições.

O último programa desenvolvido pela CGRAI foi o “diálogos PROLAI”, que se diferencia de ações anteriores no tocante que o habitual é o órgão solicitar uma capacitação e neste caso é a CGU quem convida o órgão. A ação é pensada naquele órgão em específico e em suas demandas recorrentes. Outro diferencial é que envolve a alta administração, o convite para participar e a primeira reunião é interministerial envolvendo o Ministro da CGU e o Ministro da pasta.

O principal tema abordado é a importância em atender bem a LAI pois se trata de uma política pública muito importante e que demanda atenção que por muitas vezes não é dada, pois os pedidos são trabalhosos haja vista que muitas vezes mobilizam e paralisam uma área inteira para responder a uma demanda.

Mas a CGU trabalha e defende a importância da conscientização de que o acesso à informação é um direito constitucional do cidadão e que é dever do órgão fornecê-lo da melhor maneira possível. Assim fortalece e reforça a cultura de acesso, para que os agentes públicos tenham consciência de que cabe ao Estado prover de forma rápida e compreensível a informação pública haja vista que essa informação pertence ao cidadão.

O art. 7º da LAI garante ao cidadão o direito de obter:

- I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;
- II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;
- III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;
- IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;
- V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;
- VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e
- VII - informação relativa: a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores

A lei 12.527 (LAI) regulamenta os prazos e meios de entrega da informação ao cidadão em seu art. 11º:

O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

- I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;
- II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou
- III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

§ 3º Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar.

§ 4º Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição,

devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.

§ 5º A informação armazenada em formato digital será fornecida nesse formato, caso haja anuência do requerente.

§ 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos

Para viabilizar ao cidadão solicitar uma informação em 2012 foi criado o e-SIC, um sistema eletrônico web que possibilitava a qualquer pessoa física ou jurídica encaminhar pedidos de acesso à informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Além da solicitação era possível acompanhar o cumprimento do prazo de resposta; consultar as respostas recebidas; entrar com recursos; apresentar reclamações.

No dia 1º de agosto de 2019 a CGU lançou o Fala.BR, uma nova plataforma que a partir de 31 de agosto de 2020 integrou o “e-Ouv”, o “e-SIC” e o “Simplifique!”. Esta nova plataforma possibilita ao usuário, por meio de acesso único, registrar as manifestações de ouvidoria, solicitações de simplificação e pedidos de acesso à informação em um mesmo lugar. Há ainda, dois sítios eletrônicos para consulta dos cidadãos. O “Painel da Lei de Acesso à Informação” que apresenta os dados e estáticas da LAI, e o “Busca de Precedentes” que permite consultar as decisões publicadas.

A utilização dessas plataformas virtuais corrobora para enfatizar a importância das Tecnologias de Informação e da Comunicação (TIC’s) sobre as políticas públicas. Margetts (2010) destaca a importância dos sistemas informatizados como:

tecnologias que oferecem aos órgãos públicos novas oportunidades de comunicação com os cidadãos por meio de novos instrumentos para possibilitar aos órgãos públicos novas oportunidades de comunicação com os cidadãos.

(...)

São relevantes para o conceito de e-governo que inclui tanto o “fornecimento de acesso público aos serviços governamentais via internet” como o “aproveitamento de novas tecnologias para transformar a eficiência interna dos departamentos governamentais” do *National Audit Office* (NAO, 2002).

Os recursos que chegam a terceira instância pela plataforma Fala.BR, e que após a análise é decidido que o órgão deve fornecer a informação ou parte dela,

cabe ao analista responsável fazer uma interlocução com o órgão requerido para intermediar e viabilizar a entrega da informação para o cidadão de forma célere. Essa mediação é feita por e-mail, telefone ou, se necessário, diligência ao órgão. Todas essas ações geram relatórios que são anexados ao processo no sistema SEI.

Nos casos em que a informação pode ser passada para o solicitante e o requerente se compromete a fazê-lo, a solicitação é respondida por e-mail pelo órgão ao cidadão. Após ter garantias que a resposta chegou ao cidadão o analista responde ao cidadão através da plataforma Fala.BR comunicando a decisão da CGU.

Todos os recursos recebidos na CGRAI são autuados no sistema SEI, é preciso montar um processo para cada. Neste processo é anexado um relatório que vem automaticamente do Fala.BR com o pedido inicial, recursos e respostas. E são juntadas as instruções, e-mails, interlocuções, relatórios e documentações utilizadas e produzidas durante a tramitação do recurso na instância.

A plataforma Fala.BR foi concebida para abrigar os sistemas e-OUV e o e-SIC visando facilitar o acesso do cidadão a essas plataformas. O uso do sistema é gratuito e funciona inteiramente online, não sendo necessário instalar qualquer software no computador do usuário.

Em 31 de agosto de 2020, data que o e-SIC foi integrado a plataforma foi possível observar grandes mudanças entre os sistemas. A primeira delas foi a interface que ficou mais intuitiva, e foi elaborada com foco no cidadão. Assim, ele pode ter acesso a várias formas de solicitação, bem como acompanhá-las por um só lugar.

Ao acessar o Fala.BR o cidadão pode fazer um pedido de informação; uma denúncia; elogios; reclamações; e sugestões de simplificação em um só lugar. Outro ponto pensado para facilitar o uso foi a linguagem utilizada. Presou por uma linguagem de fácil compreensão pela população.

Ao entrevistar a coordenadora da CGRAI questionei se a mudança do e-SIC para o Fala.BR foi benéfica. Ela me respondeu que do ponto de vista do cidadão foi sim, considerando o acesso unificado aos tipos de solicitação bem como a interface e a linguagem utilizada que facilitam o uso por parte do solicitante.

Já em uma perspectiva da gestão de informações a mudança trouxe prejuízos, pois com a troca de sistema muitos relatórios gerenciais que eram emitidos pelo e-SIC ainda não são fornecidos pelo Fala.BR e a mudança na forma

de visualização dos dados também atrapalhou. Esta é uma queixa e uma demanda de grande parte dos servidores, segundo Renata.

Por ser recente, a plataforma ainda está em fase de aprimoramento, e a prioridade em um primeiro momento foi o cidadão, conforme afirma a coordenadora da CGRAI, bem como, o esforço foi para aprimorar o Fala.BR é para que cada vez mais ele tenha uma linguagem simples e que sua utilização seja fácil e intuitiva para o cidadão.

Essa preocupação em facilitar o acesso às informações e garantir que mais cidadãos conheçam e utilizem a plataforma demonstra um cuidado para proporcionar o direito constitucional de acesso à informação.

Esses pedidos que os cidadãos solicitam viabilizam a *accountability* social. Haja vista que essa ferramenta possibilita que os cidadãos, o associativismo civil, os movimentos sociais, as ONGs e o jornalismo, acessam informações para supervisionar o comportamento dos funcionários e das agências públicas. Para gerar mobilização social bem como denúncias e exposição de casos de violação da lei ou corrupção. (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

4.4 Pontos críticos e recomendações

Por meio da observação participante e das entrevistas destaca-se, primeiro, a falta de uma ferramenta dentro da plataforma Fala.BR que possibilite que a interlocução entre a CGU e o órgão requerido ocorra através do sistema, e fique registrado nele. E que essas informações fiquem disponíveis para o cidadão caso ele deseje consultar.

A criação e implementação dessa ferramenta no Fala.BR facilitaria a interlocução, unificaria o processo, bem como o acesso a essas informações seria mais fácil para o cidadão, haja vista que atualmente caso ele deseje ter acesso as tratativas ele precisa entrar com um novo pedido de informação solicitando cópia do processo referente à interlocução de determinada solicitação. E esse tipo de solicitação ocorre com frequência.

Outro ponto observado é que o órgão fornece as respostas por e-mail e não pela plataforma, o que fragiliza a comunicação com os solicitantes, uma vez que o registro dessas respostas não fica no sistema. Tendo em vista que a CGRAI precisa criar manualmente no SEI um processo para cada recurso recebido, facilitaria o fluxo

de trabalho um mecanismo que criasse esse processo de forma automatizada e unificada dentro da plataforma Fala.BR.

Outro ponto de vulnerabilidade é a divergência de dados que identifiquei no Painel da LAI. Isso aconteceu por causa da mudança na fonte de dados, que antes eram extraídos do e-SIC e agora são extraídos do Fala.BR. Mas como o painel fornece um panorama dos dados da LAI e de seus mecanismos, a apresentação de dados corretos deve ser prioridade.

Outro ponto que causa divergência de dados entre o Painel e a CGRAI é que a métrica utilizada é diferente. Por exemplo, ao consultar a quantidade de recursos feita à 3ª instância em determinado período, haverá divergência entre o valor da tabela e o valor do painel, pois a métrica para análise da CGRAI é contada a partir da data do recurso enquanto o painel considera a data da solicitação.

Uma possível solução para esses pontos seria a revisão dos dados apresentados e uma padronização na métrica utilizada para os registros. Essa padronização propiciaria uma análise mais completa dos recursos. Hoje não é possível contabilizar os assuntos com maior recorrência, pois o painel não apresenta esse dado e a terceira instância também tem dificuldade de catalogar, pois não há uma tipologia que permita compilar os temas e a frequência que eles aparecem nos recursos.

Outro dado que não está disponível é o perfil dos solicitantes que recorrem à terceira instância, o painel não apresenta esses dados e a CGRAI não faz uma análise setorial para o perfil do solicitante. O foco é decidir sobre uma situação concreta, se a informação é pública ou não, se existe uma lei específica que restringe o acesso, se está classificada.

O olhar da coordenação está voltado para os órgãos com mais demandas de recurso; os que tratam as demandas internas de forma mais equivocada; aqueles cujas negativas estão mal fundamentadas e são revertidas nas decisões recursais; e os que demoram para responder ao solicitante e as interlocuções da CGU.

Este é o foco da CGRAI, pois é através da análise destas informações que são elaborados os planos de ação junto aos órgãos para capacitar e sanar as possíveis dificuldades e melhorar a atuação na execução da LAI, um exemplo é o projeto diálogos PROLAI.

Outro ponto de vulnerabilidade da LAI são os solicitantes frequentes/abusivos. Em entrevista com a Coordenadora da CGRAI, Renata Alves de Figueiredo,

questionei sobre esse tema e ela me relatou que essa tem sido uma “angústia dos órgãos”, esse é um tema recorrente nas reuniões que as entidades solicitam com a CGU. Ela relata que é perceptível que cada órgão tem ao menos 1 solicitante “cativo” que fica insistindo em grande quantidade de pedidos que na maioria das vezes são irrelevantes.

Geralmente existe alguma situação de contexto que motive essa postura do solicitante. Grande parte são ex-servidores, pessoas que foram demitidas, ou alguma empresa que tenha litígio com órgão. Eles utilizam dos pedidos de informação como uma espécie de vingança, desejam sobrecarregar o órgão para penalizá-lo.

A LAI não limita a quantidade de solicitações que podem ser feitas e veda qualquer questionamento sobre a motivação daquele pedido. Além disso a nova plataforma permite que o solicitante opte por preservar sua identidade impossibilitando a detecção dessas pessoas.

A orientação da CGU nesses casos é de que seja analisado o caso concreto apresentado e de que os órgãos respondam de forma direta e transparente às solicitações, pois não há uma forma prevista na LAI de como informar ao cidadão de que ele está abusando do direito de pedir.

Existiu um caso de um solicitante caracterizado como abusivo, mesmo assim ele não pode ser impedido de acessar o sistema e fazer novas solicitações. Portanto esses solicitantes, bem como essas solicitações entram nas estatísticas, pois não há forma de diferenciá-las e não há tratamento diferenciado previsto na lei.

Essa situação de solicitante frequente bem como a orientação de conduta da CGU evidencia que independentemente de quem seja o cidadão ou da forma que a solicitação foi feita, a prioridade é a resposta. É fazer valer o direito constitucional e garantir que o solicitante receba uma resposta, que mesmo sendo a negativa acesso esteja bem fundamentada a fim de esclarecer possíveis dúvidas.

5 Considerações Finais

A presente pesquisa buscou analisar os recursos à terceira instância fundamentados pelo art. 16 da Lei de Acesso à Informação que instituiu a Controladoria-Geral da União como instância recursal e a partir daí averiguar se tem havido um acompanhamento da sociedade civil para que haja *accountability* social. Foi, assim, averiguado de que forma são tratados e resolvidos os recursos aos pedidos de acesso à informação que tramitam em terceira instância.

Referenciando os objetivos específicos dessa pesquisa, foi possível descrever que os recursos que chegam a CGRAI através do sistema Fala.BR são triados, alocados para um analista que faz a interlocução com o órgão quando possível, elabora um parecer e encaminha para o líder de equipe. Cabe a este líder, que é o referencial técnico da equipe, revisar e encaminhar para a coordenadora. Que após analisar, se estiver de acordo encaminha para julgamento do ouvidor.

Não foi possível o perfil dos solicitantes que recorrem à essa instancia, pois esses dados não são analisados, compilados e disponibilizados pelo Painel da LAI e pela OGU. Como também não foi possível identificar quais os assuntos de maior recorrência nos recursos, por não haver uma classificação e catalogação quanto ao tema das solicitações recursadas.

Foi possível identificar os órgãos mais recorrentes nos recursos à terceira instância, e que existe um acompanhamento e análise dos dados referentes a esses indicadores. Pois há uma preocupação, por parte da CGU que os órgãos e servidores sejam capacitados para tratar da melhor e mais correta forma possível os recursos de acesso à informação. A análise desses indicadores resulta em ações direcionadas para sanar as dificuldades apresentadas pelos requeridos e para garantir que esse seja um serviço prestado com qualidade.

A análise de dados para este estudo possibilitou a contabilização das solicitações e dos recursos tratados ao longo do recorte temporal de 9 anos de execução da LAI. Foram 1.024.279 pedidos de acesso à informação e 13.434 recursos à terceira instância. Desses recursos cerca de 40% não foram passíveis de tratamento, haja vista a improcedência do recurso.

Foi possível constatar que o foco é na celeridade e em uma análise técnica e de fácil compreensão. Desta forma esse mecanismo parece contribuir para a *accountability* social, pois ter acesso à informação solicitada empondera o cidadão, bem como a sociedade civil para executar esse mecanismo de controle.

E através das ações de treinamento, capacitação e conscientização dos órgãos sobre a LAI, viabiliza que a informação chega mais rápido ao cidadão e que possa ser atendido sem precisar recorrer. Possibilitando o fácil acesso a informações necessárias para que os cidadãos, o associativismo civil, os movimentos sociais, as ONGs e o jornalismo, exerçam a *accountability* social.

Este trabalho pode contribuir com os estudos sobre os mecanismos regulamentados pela LAI, em especial os recursos de terceira instância e as melhorias necessárias para melhor e mais eficiente atuação dessa instância.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

AGROSINO, M. *Etnografia e Observação Participante*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

_____. 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. In: *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

AGROSINO, M. *Etnografia e Observação Participante*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

BRESSER PEREIRA, L.C. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. In: BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, P. Reforma do Estado e administração pública gerencial. 2. ed., Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998. p.21-38.

CEPIK, Marco; FREY, Klaus; VAZ, Jose Carlos; EISENBERG, Jose; FOWLER, Marcos Bittencourt; ASSUMPCAO, Rodrigo Ortiz. *O Acesso a Informacao*. In: SPECK, Bruno [organizador]. Caminhos da Transparencia, Campinas, SP, (2002) Disponível em: www.tinyurl.com/hepglv7

CAVALCANTE, Pedro; GOMIDE, Alexandre; BARBOSA, Sheila. *A Coordenação de Programas Prioritários sob a Perspectiva do Núcleo do Governo Federal (2007-2014)*. Texto para Discussão Ipea, n. 2440. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/190116_td_2440.pdf>.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Cartilha. *Lei nº12.527: Lei de Acesso à Informação*. Brasília – DF, maio 2013.

CORREIA, M.C.B. *A observação participante enquanto técnica de investigação*. Pensar Enfermagem, Vol. 13, nº 2, 2009.

CRUZ NETO, O. *O trabalho de campo como descoberta e criação*. In: MINAYO, M. C. S.(org.). Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. 22ª edição. Petrópolis (RJ): Vozes, 1994.

DAFT, R. L.; LENGEL, R. H. *Organizational information requirements, media richness and structural design*. Management Science. Vol. 32, nº 5, p. 554-571, 1986.

ECHEBARRÍA, K. *Los dilemas del diseño organizativo en la gestión pública*. In: LONGO, F.; YSA, T. (Eds). Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI. Barcelona: Bellaterra, 2008.

FILGUEIRAS, Fernando. *Além da Transparência: Accountability e Política de Publicidade*. São Paulo: Lua Nova, 84, 2011. PP. 65 - 94.

HEINRICH, C. J. *Como avaliar o desempenho e a efetividade do setor público*. In: Administração Pública: Coletânea. PETERS, G.P., PIERRE, J. (eds.). Brasília, DF: ENAP, 2010.

HOOD, C. C. *The tools of government*. New Jersey: Chatham House Publishers, 1986.

JARDIM, José Maria. *Transparência e Opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: EDUFF, 1998.

_____. *A lei de acesso à informação pública: dimensões político-Informacionais*. Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação, v.5, n.1, 2012. Disponível em: <<http://inseer.ibict.br/ancib/index.php/tpbci/article/view/68>>.

_____, SILVA, Sérgio Conde de Albite; NHARRELUGA, Rafael Simone. *Análise de Políticas Públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação*. Perspectivas em Ciência da Informação, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p.2-22, 2009.

JENKINS-SMITH, H. C.; SABATIER, P. A. *Methodological Appendix: Measuring Longitudinal Change in Elite Beliefs Using Content Analysis of Public Documents*.

LIMA, V.F.S.A. *Tendências da avaliação no âmbito das políticas públicas – desafios e perspectivas*. Trabalho apresentado no I Seminário Internacional & III Seminário de Modelos e Experiências de Avaliação de Políticas, Programas e Projetos. Recife, 10 e 11 de março de 2010, p. 53-61.

Disponível em: <<http://www.arcus-ufpe.com/files/semep10/semep1003.pdf>>

LONGO, F. *La gestión pública como discurso de valores*. In: LONGO, F.; YSA, T. (Eds). Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI. Barcelona: Bellaterra, 2008.

MARCONI, M., LAKATOS, E. M. *Técnicas de Pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2006.

MARGETTS, H. *Governo eletrônico: uma revolução na administração pública?* In: Administração Pública: Coletânea. PETERS, G.P., PIERRE, J. (eds.). Brasília, DF: ENAP, 2010.

MARTINS, Paula Lígia. *Acesso à informação: Um direito fundamental e instrumental*. Acervo: Rio de Janeiro, 2011.

MIRAGEM, Bruno. *A Nova Administração Pública e o Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MEDEIROS, Anny Karine de; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; SILVA, Fernanda Cristina da. *Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais*. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745-775, June 2013. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000300010&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 12/11/16.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova, n. 44, 1998, pp. 27-52.

OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria>>

PAULA, A. P. P. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Accountability social: la otra cara del control*. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (Org.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2001. p. 23-52.

PETERS, B.G.; VAN NISPEN, F.K.M. *Public policy instruments: evaluating the tools of public administration*. Oxford: The Oxford Handbook of Public Policy, 1998.

PINHEIRO, Patrícia Peck. *Direito Digital*. 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 277

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* Rev. Adm. Pública, v. 43, n. 6, Rio de Janeiro, nov./Dec. 2009, pp. 1343-1368.

RODRIGUES, L. C. *Novas perspectivas metodológicas na avaliação de políticas públicas*. Revista Avaliação de Políticas Públicas, ano 1, vol. 2, nº 2, jul-dez, 2008, p. 117-119. Resenha do livro de Raul Lejano, Frameworks for policy analysis: mergin text and context. Nova York: Routledge, 2006, 269 pp. Disponível em: <<http://www.wpmapp.oktiva.com.br/wp-aval/files/2009/11/Lea.pdf>>

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993. p. 237-256.

SIC. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/sobre/servico-informacao-cidadao-sic>>

SCOTT, W. R. *Organizations: rational, natural and open systems*. 5. ed. New Jersey: Prentice Hall, 2003.

Zappellini, M. B., & Feuerschütte, S. G. (2015). O USO DA TRIANGULAÇÃO NA PESQUISA CIENTÍFICA BRASILEIRA EM ADMINISTRAÇÃO. *Administração: Ensino E Pesquisa*, 16(2), 241-273. <https://doi.org/10.13058/raep.2015.v16n2.238>

APÊNDICES

Apêndice A – Tabelas

Órgãos Mais Demandados

Classificação	Órgão	Pedidos
1º	ME – Ministério da Economia	107.156
2º	INSS – Instituto Nacional de Seguro Social	57.038
3º	MCIDADANIA - Ministério da Cidadania (Desenvolvimento Social e Esportes)	42.740
4º	MS - Ministério da Saúde	33.976
5º	CEF – Caixa Econômica Federal	33.723
6º	ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica	33.602
7º	SUSEP – Superintendência de Seguros Privados	26.955
8º	MEC – Ministério da Educação	25.406
9º	BACEN – Banco Central do Brasil	23.197
10º	MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	21.756
11º	INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	21.574
12º	ANVISA- Agência Nacional de Vigilância Sanitária	20.714
13º	PETROBRAS – Petróleo Brasileira S.A.	18.836

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Painel da Lei de Acesso à Informação, 2021.

Órgãos com maior nota na pesquisa de satisfação dos usuários

Classificação	Órgão	Nota
1º	ANPD – Autoridade Nacional de Proteção de Dados	5,00
1º	PETROBRAS – Petróleo Brasileira S.A.	5,00
1º	PR – Presidência da República	5,00
4º	Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A.	4,86
5º	EBSERH – HU-UFSC – Hospital Universitário Professor Polydoro Ernani de São Thiago	4,78
6º	LNCC-MCT – Laboratório Nacional de Computação Científica	4,76
7º	EBSERH – HUJM-UFMT – Hospital Universitário Júlio Muller	4,74
8º	UNIFESSPA – Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	4,69
9º	UNILA - Universidade Federal da Integração Latino-Americana	4,65
10º	MGEP-MCT – Museu Paraense Emílio Goeldi	4,63
11º	CODERN – Companhia Docas do Rio Grande do Norte	4,61
12º	HEMOBRÁS – Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia	4,59
13º	ELETRONUCLEAR – Eletrobrás Termonuclear S.A.	4,56

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Painel da Lei de Acesso à Informação, 2021.

ANEXOS



Os dados relacionados a pesquisa de satisfação do usuário são:

TOTAL DE RESPOSTAS: 157.303

A resposta fornecida atendeu
plenamente ao seu pedido?



A resposta fornecida foi de fácil
compreensão?



Fonte: Painel da Lei de Acesso à Informação, 2021.

Os cinco tipos de decisão



Fonte: Manual da Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal. CGU