

Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)
Bacharelado em Ciências Contábeis

Jéssica Pereira Araújo

INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL:
Uma análise comparativa entre Brasil e Reino Unido (UK)

Brasília, DF
2013

Professor Doutor Ivan Marques de Toledo Camargo
Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Mauro Luiz Rabelo
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor Jaime Martins de Santana
Decano de Pesquisa e Pós-graduação

Professor Doutor Tomás de Aquino Guimarães
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Mestre Wagner Rodrigues dos Santos
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor César Augusto Tibúrcio Silva
Coordenador Geral do Programa Multiinstitucional e Inter-regional de
Pós-graduação em Ciências Contábeis da UnB, UFPB e UFRN

Professora Mestre Rosane Maria Pio da Silva
Coordenadora de Graduação do curso de Ciências Contábeis - diurno

Professor Doutor Bruno Vinícius Ramos Fernandes
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – noturno

Jéssica Pereira Araújo

INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL:
Uma análise comparativa entre Brasil e Reino Unido (UK)

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador:

Prof. Msc. Lucas Oliveira Gomes Ferreira

Linha de pesquisa:

Impactos da Contabilidade na Sociedade

Área:

Contabilidade, finanças e orçamento público

Brasília, DF
2013

ARAÚJO, Jéssica Pereira

INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL: Uma análise comparativa entre Brasil e Reino Unido (UK) / Jéssica Pereira Araújo -- Brasília, 2013.

29 páginas

Orientador(a): Prof. Msc. Lucas Oliveira Gomes Ferreira

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia - Graduação) – Universidade de Brasília, 2º Semestre letivo de 2013.

Bibliografia.

1. Transparência Governamental 2. Instrumentos de Transparência 3. Brasil 4. UK

I. Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília.

CDD –

Aos meus pais, que em momentos em que eu precisava de apoio, esqueceram suas diferenças para estar ao meu lado. E que sempre abriram mão de seus próprios sonhos para que eu pudesse realizar os meus. Em tudo que eu faço, busco merecer a fé que vocês têm em mim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pois sem Ele eu não estaria aqui, com saúde, para realizar este trabalho;
Aos meus pais, que sempre foram meus pilares e a quem eu amo de todo o meu coração;
Aos meus familiares, especialmente à tia Nei e a Camila, e aos amigos, que sempre acreditaram em mim quando nem eu mesma acreditava; e
Ao meu orientador, professor Lucas, pela paciência e dedicação que teve comigo.

RESUMO

O direito de acesso a informações governamentais, além de ser de extrema importância ao exercício da democracia, deve ser entendido com um bem público. Para que isso aconteça, o governo deve adotar sistemas que visem garantir o cumprimento desse direito. Os cidadãos têm o direito e o dever de acompanhar o que está sendo feito pela administração pública. Dessa forma, os instrumentos de transparência e acesso à informação devem ser aprimorados para que divulguem as informações de maneira adequada aos interessados. Esse trabalho faz um estudo comparativo entre o Brasil e o Reino Unido (UK), visando analisar as ferramentas que cada um dos países tem para garantir a liberdade de informações e buscar saber se as diferenças existentes entre os dois países traz à tona disparidades significativas nos mecanismos de divulgação de informações governamentais. O trabalho foi realizado por meio de pesquisas na internet sobre o que está previsto nas legislações em relação aos sistemas de transparência e acesso à informação de cada um dos países. O resultado foi um quadro comparativo que mostra o que foi encontrado no Brasil e no UK. É importante deixar claro que o funcionamento na prática não é objeto desse estudo, que compara apenas se o que está previsto nas respectivas legislações apresenta similaridades ou não. No final da pesquisa, foi possível perceber que as diferenças existentes entre os dois países não refletem significativamente nos instrumentos de transparência dos respectivos países.

Palavras-chave: Transparência. Instrumentos de Transparência. Brasil. UK.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil ainda vive em uma realidade onde a corrupção está presente, de forma significativa, na Administração Pública. A onda de manifestações que tomou conta do país revela a indignação do povo brasileiro que convive com essa situação. Muitos manifestantes exibiam placas com os dizeres: “O gigante acordou”, o que mostra que os cidadãos têm o interesse em participar, em fazer algo para fiscalizar e cobrar melhores ações do Governo.

A transparência das contas públicas e o acesso à informação, além de fazer parte dos direitos dos cidadãos, são instrumentos que o público tem para acompanhar e participar da gestão dos recursos públicos. Por essa razão, é importante saber quais são os sistemas que o Governo brasileiro adotou para garantir o cumprimento desses direitos.

A transparência é mais do que o Portal de Transparência do Governo ou a publicação dos salários dos servidores, é um direito dos cidadãos e deve ser entendida assim para que sirva como um instrumento eficaz ao povo e aos governantes e, mesmo que a análise desses instrumentos na prática não seja o foco do presente trabalho, sua importância deve ser compreendida.

Há poucos estudos comparativos que falam dessas ferramentas. Darbshire (2009) fez um estudo comparativo entre quatro países, dentre eles o UK, buscando entender se a transparência ativa é o futuro do direito de acesso à informação. Para tanto ela explicita as vantagens da divulgação proativa de informações públicas e acontecimentos relevantes que ocorreram no ano de 2009 que mostram a evolução da transparência ativa rumo a se tornar o futuro do direito de conhecer o que acontece na administração de recursos públicos.

Félix (2011) mostra em seu trabalho a experiência do Brasil em termos de transparência ativa, dando destaque ao Portal da Transparência do Governo Federal. Assim, faz um estudo que compara o Brasil aos EUA e faz sugestões à transparência ativa do Brasil, as quais, em sua maioria, consistem na centralização de informações públicas no Portal da Transparência.

O motivo da escolha dos países analisados é relativo as diferenças existentes entre os dois. O Brasil é uma República Presidencialista em que o chefe de Estado e o chefe de governo são a mesma pessoa, além disso, possui uma constituição escrita e a cultura e os costumes são bem característicos. O UK é uma Monarquia Parlamentarista em que o chefe de Estado é a Rainha e o chefe de governo é o Primeiro-ministro, além de sua constituição ser

não escrita. Sua cultura também é muito característica, pois é formado por 4 países com costumes bastante diferentes entre si e ainda mais se comparados ao Brasil.

Assim, objetivo do trabalho é realizar um levantamento dos mecanismos de transparência previstos nas leis do Brasil e do Reino Unido e fazer uma comparação para saber se, apesar de toda a disparidade existente entre os países, os instrumentos são similares ou não. Para tanto, foi realizado um estudo comparativo, baseado nas legislações que regulam o funcionamento dessas ferramentas.

A metodologia baseada na comparação de legislações foi escolhida devido a inviabilidade de pesquisa *in loco* em todo o UK. Apesar de saber que existem outras legislações que regulamentam as leis principais, a Lei de Acesso a Informação (Brasil) e a *Freedom of Information Act 2000* (UK), são leis comparáveis e por isso são as bases do trabalho.

A importância de se estudar os mecanismos de transparência é absorver conhecimento suficiente para sempre aprimorar os sistemas de divulgação de informações adotados pelo governo. E a comparação com outros países serve para adquirir referências e observar experiências, o que também ajuda o desenvolvimento desses instrumentos. A opção de comparar o Brasil com o UK foi escolhida pelo fato de o UK ser um país de referência internacional em vários aspectos. Um deles é o fato de que adota práticas contábeis mais avançadas, como o regime de competência, há vários anos no serviço público. E a adoção do regime de competência nas contas públicas tem o objetivo de melhorar os sistemas de informação financeira das entidades (ABUSHAMSIEH et. al., 2013).

Este é composto por 7 capítulos, além desta introdução. O capítulo 2 trata da transparência governamental e explica os conceitos de transparência ativa e passiva. O capítulo 3 fala sobre transparência e acesso à informação no Brasil e mostra as principais leis e os instrumentos estabelecidos por elas. O capítulo 4 apresenta estudos anteriores que serviram de inspiração e suporte ao presente trabalho. O capítulo 5 trata da transparência e o acesso à informação no UK e exhibe os instrumentos estabelecidos nas leis. O capítulo 6 traz a metodologia utilizada para a realização do trabalho. O capítulo 7 apresenta os resultados e o último capítulo apresenta a conclusão do trabalho.

2. TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL

O cidadão pode ter acesso a informações públicas por meio de dois mecanismos principais: um se dá quando ele solicita a um órgão ou entidade alguma informação específica; e o outro acontece quando as mesmas são divulgadas por iniciativa dos próprios órgãos públicos. A primeira forma de acesso é chamada de **transparência passiva**, já a segunda é a **transparência ativa** que é uma obrigação que faz parte do direito de acesso à informação além de ser resultado da divulgação ativa (DARBISHIRE, 2009).

O direito de acesso à informação torna o governo mais responsável e esse não é um conceito antigo (BANISAR, 2006). No mesmo estudo, o autor faz um exame sobre mais de 130 países que de alguma forma adotaram um sistema de acesso à informação.

As leis de liberdade de informação têm ganhado destaque mundial nos últimos anos, pois as nações estão começando a reconhecer que esse direito, além de fazer parte dos direitos humanos, auxilia a realização de bons governos e também o combate a corrupção (BANISAR, 2006).

Nesse sentido, um grande número de organizações internacionais tem fomentado a transparência governamental em diversos países. Um exemplo é a *Transparency International* que é uma aliança internacional de combate à corrupção. Em sua página da internet (www.transparency.org) é divulgado um índice anual (*Corruption Perceptions Index*) que mede os níveis de corrupção de vários países ao redor do mundo. O índice desse ano (2013) abrangerá 176 países e será divulgado no dia 3 de dezembro.

Outra organização ainda mais relevante para o trabalho é a *Open Government Partnership*, que é uma plataforma internacional criada em 2011 e já possui mais de 60 países envolvidos, e visa uma integração do governo e da sociedade para que se tenha uma gestão mais transparente.

Vários países (ex. EUA e México) adotando legislações que regulam o acesso a informações e o surgimento de organismos internacionais mostram que o interesse e a cobrança por governos mais cristalinos estão em constante crescimento. Por essa razão, conhecer o que está sendo feito em cada país em prol dessa causa é de extrema importância para entender o que acontece em seu país e ajudar a aprimorar os sistemas adotados.

3. TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

O Brasil é uma República Federativa Presidencialista, formada pelas três esferas de governo, União, Estados, DF e Municípios e constitui-se em um Estado democrático de direito. Essas informações estão previstas na Constituição do Brasil que é um conjunto de leis que regem o ordenamento jurídico brasileiro. A atual Constituição do país foi promulgada em 1988 e simboliza o processo de redemocratização do Brasil que acabava de se libertar de uma ditadura militar (1964 a 1985).

A transparência de informações públicas é uma ferramenta importante ao exercício da democracia. Quando o público tem acesso a informações do governo é possível que se tenha condições de exercer o controle social e cobrar uma gestão cada vez melhor que assegure bons serviços à população. Dessa forma, a Constituição Federal garante esse direito em seu Capítulo I, artigo 5º, inciso 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.

Assim, surgiram várias legislações relacionadas à questão da transparência ao longo dos anos. O quadro a seguir (quadro 1) apresenta um breve histórico das legislações brasileiras voltadas a transparência pública. Para o presente estudo, o foco será a Lei 12.527 de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), que regulamenta o trecho da Constituição citado anteriormente.

Quadro 1 – Histórico da Legislação sobre Transparência no Brasil entre 1988 e 2011

ANO	LEGISLAÇÃO
1988	A CONSTITUIÇÃO FEDERAL - estabelece o direito que os cidadãos têm de obter informações das instituições públicas (art. 5). E o artigo 37 apresenta os princípios da administração pública, incluindo o da publicidade.
2000	LEI COMPLEMENTAR N. 101 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL) - estabelece, dentre outros assuntos, diretrizes para transparência e controle das finanças públicas.
2002	DECRETO FEDERAL N. 4553 - estabelece regras específicas para a proteção da informação, documento e material sensível que são de interesse da segurança do estado. resolução n. 7/2002 - CEGE: estabelece regras e diretrizes para <i>websites</i> do governo federal.
2003	PROJETO DE LEI SOBRE A LIBERDADE DE INFORMAÇÃO é mandado para o congresso nacional. LEI FEDERAL N. 10.650 - estabelece um marco quanto ao acesso de dados e informações públicas dentro do sistema nacional de política ambiental.

2005	<p>DECRETO N. 5482, DE 30 DE JUNHO - discute a divulgação de dados e informações das instituições públicas através da internet.</p> <p>DECRETO N. 5481, DE 30 DE JUNHO - discute o sistema de controle interno do poder executivo federal.</p> <p>LEI FEDERAL N. 11.111 - solicita a criação de uma comissão de investigação para a análise de informações confidenciais.</p>
2006	<p>DECRETO N. 262 DA CGU - estabelece normas e procedimentos para a emissão de relatórios da administração e documentos de auditoria.</p> <p>DECRETO N. 140 da CGU e do ministério do planejamento, orçamento e gestão.</p> <p>PORTARIA INTERMINISTERIAL N. 140 DE 20 DE MARÇO - estabelece regras para a divulgação de dados e informações pelas instituições públicas por meio da internet.</p>
2007	<p>DECRETO FEDERAL N. 6170 - estabelece regras de normas relativas a transferência de recursos federais feitas através de acordos administrativos, incluindo o sistema de gestão de convênios e transferências - SICONV para tornar informações sobre parcerias disponíveis ao público.</p>
2009	<p>LEI COMPLEMENTAR N. 131, DE 27 DE MAIO - estabelece as normas para a divulgação, em tempo real, de informações sobre o orçamento e operações financeiras do governo federal, estados, DF e municípios.</p> <p>DECRETO N. 6932, DE 11 DE AGOSTO - simplifica as operações de atendimento ao cidadão, abole a necessidade de assinatura do tabelião em certos documentos e cria a carta de serviços ao cidadão.</p> <p>LEI N. 12.017, DE 12 DE AGOSTO - estabelece as diretrizes para a criação e execução da lei orçamentária de 2010.</p> <p>PROJETO DE LEI SOBRE LIBERDADE DE INFORMAÇÃO é revisto e enviado ao congresso nacional.</p>
2010	<p>DECRETO DE LEI N. 7185, DE 27 DE MAIO - estabelece o nível de qualidade do sistema integrado de recursos da administração financeira e fiscalização em cada estado.</p> <p>LEI N. 12.309, DE 9 DE AGOSTO - ESTABELECE DIRETRIZES PARA A CRIAÇÃO E EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2011.</p> <p>PROJETO DE LEI DE LIBERDADE DE INFORMAÇÃO é aprovado na câmara dos deputados.</p>
2011	<p>LEI N. 12.527 (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO) - regulamenta os instrumentos de transparência passiva e estabelece o mínimo de informações que devem ser divulgadas proativamente pelo governo.</p>

Fonte: (Félix, 2011) Adaptado

O acesso às informações públicas é um direito fundamental do cidadão brasileiro e um dever do Estado. Essas informações são um bem público e, por essa razão, os esforços para que se tornem cada vez mais acessíveis são passos que levam à consolidação da democracia e permitem que os cidadãos participem mais ativamente das tomadas de decisões, além de aprimorar instrumentos de controle da gestão pública.

A Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, conhecida também como a Lei de Acesso à Informação, regulamenta esse dispositivo e representa uma alteração de padrões em matéria de transparência pública ao estabelecer que a regra geral é o acesso e a exceção é o sigilo. Além disso, é um marco em matéria de regulação sobre o acesso à informação e também de estabelece os procedimentos que devem ser seguidos para que a Administração possa responder às solicitações de informações realizadas pelos cidadãos.

A LAI foi originada em debates realizados no Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, que é um órgão vinculado à Controladoria Geral da União (CGU) e foi votada e discutida pelo Congresso Nacional no interregno de 2009 a 2011.

Estão subordinados ao regime da referida lei a administração direta e indireta de todos os Poderes e entes federativos, assim como está disposto no parágrafo único seu artigo 1º, parágrafos I e II:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - 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.

Além disso, a legislação vale também para as entidades privadas que não tenham fins lucrativos e que recebam recursos do governo para a realização de ações de interesse público, recursos públicos que venham diretamente do orçamento ou por meio de subvenções sociais, contratos de gestão, termos de parceria, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos semelhantes.

A constituição determina que todos têm o direito ao acesso a informações de interesse pessoal e coletivo. Isso significa que a Administração deve divulgar suas ações e serviços, mas deve também fornecer informações específicas quando demandada. Assim, a Lei 12.527 determina uma metodologia para responder às solicitações de acesso à informação pública.

A referida legislação representa um instrumento que consolida a democracia, torna possível uma maior participação popular e permite o controle social das ações governamentais, o que contribui para uma melhora crescente nos métodos da gestão pública, dessa forma, o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) é uma página da internet que visa cumprir o que está previsto na Lei em seu artigo 9º que diz que:

O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;

b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;

c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

O e-SIC como os SICs de cada órgão e entidade do governo são os meios pelos quais o cidadão pode fazer o pedido para acessar a informação desejada e acompanhar o seu pedido.

A Lei estabelece a metodologia que o cidadão deve seguir ao encaminhar pedidos de acesso à informação para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. O requerente deve apresentar o pedido de acesso que deve conter sua identificação e a especificação da

informação desejada. Caso não seja possível conceder o acesso imediato, a resposta deve ser concedida num prazo de 20 dias, prorrogáveis por até mais 10 dias. O pedido não precisa de justificativa e deve ser gratuito (exceto nos casos de cópias de documentos). Se for alguma informação que esteja em sigilo, o requerente tem direito ao conteúdo completo da negativa de acesso. Nesses, casos o requerente pode recorrer até a última instância que é a Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

As exceções também estão previstas na lei e incluem acesso a dados pessoais e informações classificadas pelas autoridades competentes como sigilosas. Um exemplo contido na Cartilha de Acesso à Informação da CGU trata de informações pessoais que estão sob a tutela do Estado e dizem respeito à honra e à imagem das pessoas e que não são informações públicas, portanto, devem ficar protegidas por um prazo de cem anos e só podem ser acessadas pelos próprios indivíduos ou, em casos previstos por lei, por terceiros (CGU, 2011).

Quanto às informações sigilosas, introduz novas regras para que seja feita a classificação das informações. Essas regras refletem bem umas das diretrizes estabelecidas na Lei, que é o “fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública” (LAI, 2011), assim o princípio geral diz que a informação só poderá ser classificada como sigilosa quando for imprescindível à asseguuração da sociedade ou do Estado. Ou seja, é um estímulo a cultura de acesso, em que “os agentes públicos têm consciência de que a informação pública pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e compreensível e atender eficazmente às demandas da sociedade.” (CGU, 2011).

A Lei Federal 12.527 representa um instrumento importante na busca de uma transparência governamental cada vez maior, portanto, sua implementação efetiva é essencial para que a cultura de gestão transparente se transforme em algo comum para os cidadãos brasileiros, pois um indivíduo bem informado possui ferramentas para defender seus direitos e ter consciência de suas responsabilidades dentro da sociedade, assim como tem melhores condições de cobrar gestões públicas mais eficazes. Por essa razão, a importância do acesso à informação tem sido entendida como um direito em diversas partes do mundo.

O Brasil é referência internacional quando o assunto é a divulgação espontânea de informações governamentais (CGU, 2011). A essa iniciativa se dá o nome de transparência ativa. Para desenvolver esse trabalho, o país apresenta várias ferramentas, sendo que, as principais são: o Portal da Transparência do Governo Federal, a Página de Transparência Pública, o *Open Government Partnership* (Parceria para o Governo Aberto) e a Rede de Transparência.

O Portal da Transparência do Governo Federal, lançado em novembro de 2004, foi resultado de uma iniciativa da Controladoria Geral da União (CGU). Criado com o objetivo de ser um incremento à transparência da Administração pública, ele permite que os cidadãos se mantenham informados e acompanhem a forma que os recursos públicos estão sendo empregados.

Na página é possível encontrar uma grande variedade de informações, dentre elas, as relativas a transferências de recursos da União para as outras esferas de governo e também para pessoas físicas e jurídicas e as feitas para o exterior. É possível que, por exemplo, sejam consultados quem são os beneficiários do projeto Bolsa Família, quanto receberam e em quais meses; informações detalhadas sobre execução orçamentária e financeira relativas aos atos realizados pelas unidades gestoras do Poder Executivo. Esses dados são atualizados diariamente; informações sobre gastos diretos do Governo federal como contratação de serviços e obras, que estão detalhados por órgão, ação governamental ou pelos favorecidos. Contém também diárias pagas e os gastos pagos com cartões de pagamento do governo; Informações sobre as Receitas do Governo Federal (atualizadas diariamente); informações sobre os servidores e agentes públicos do Poder Executivo Federal; as páginas de transparência dos estados e municípios, informações de transparência no governo; e outras.

As informações publicadas no Portal têm origem nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Assim, o papel dos Sistemas Integrados é de reunir essas informações que tratam da forma que os recursos públicos estão sendo empregados em programas e ações governamentais e divulgá-los no Portal da Transparência do Governo Federal.

Por conter uma grande quantidade de dados, foi criado o Manual Prático do Portal da Transparência do governo Federal, que tem o objetivo de orientar os cidadãos e os agentes públicos para que possam encontrar, mais facilmente, as informações desejadas.

O Portal da Transparência do Governo Federal é reconhecido internacionalmente por sua riqueza de detalhes, e ainda é considerado um dos mais completos do mundo (CGU, 2011).

A Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006 dispõe que todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal devem divulgar seus dados e informações por meio da internet, portanto, cada um deles deve ter sua própria Página de Transparência, assim como está descrito no artigo 2º da referida portaria:

Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal deverão manter em seus respectivos sítios eletrônicos na rede mundial de computadores página denominada “Transparência Pública”, tendo por conteúdo mínimo as informações previstas nesta Portaria.

Por ser mais um instrumento da Transparência Ativa e, portanto, ter o objetivo de estimular o acesso a informações públicas, as Páginas de Transparência devem conter informações referentes à execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta. Assim, divulga as despesas realizadas, detalhando informações sobre a execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, diárias e passagens dos órgãos e entidades da Administração Pública federal.

A origem desses dados pode, segundo a Portaria Interministerial CGU/MPOG nº 140, de 16 de março de 2006, vir de duas fontes distintas: pelos sistemas informatizados da Administração Pública Federal e por meio de informações fornecidas pelas próprias entidades.

Quanto aos sistemas informatizados da administração pública, cada um tem um tipo de dado diferente. Do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), podem ser extraídos dados sobre a execução orçamentária, patrimonial e financeira do Governo Federal e de convênios. O Sistema de Informação das Estatais (SIEST) é utilizado para a obtenção de dados do Orçamento de Investimento das empresas estatais. Para dados sobre licitações e contratos utiliza-se o SIASG, que é o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais. E ainda tem o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), para extração dos dados sobre diárias e passagens de viagens realizadas por servidores e colaboradores eventuais do Poder Executivo Federal.

As informações fornecidas pelas próprias entidades são referentes às instituições que não têm obrigação legal de utilizar os referidos sistemas ou nos casos em que tiverem informações que não estão registradas nos sistemas de informação integrada. Esses dados devem ser encaminhados de forma eletrônica para a CGU nos prazos e com a periodicidade estabelecida na própria portaria.

A Rede de Transparência é um espaço feito para reunir informações de projetos e ações do Poder Executivo Federal e, dessa forma, facilitar o acesso da população. Assim, os órgãos divulgam suas informações em suas respectivas páginas de transparência, e esse sítio reúne os links para que o cidadão tenha mais praticidade ao procurar informações governamentais, o que promove a transparência pública e serve de instrumento para que o cidadão acompanhe as ações realizadas pelo Governo.

3.1 Open Government Partnership (Parceria para o Governo Aberto) – BR

A Parceria para o Governo Aberto, do Inglês, *Open Government Partnership* (OGP), é uma plataforma internacional que visa incentivar a transparência governamental, o combate à corrupção, o acesso à informação e a participação social. Criada em novembro de 2011 por oito governos fundadores, dentre eles Brasil e Reino Unido, teve uma grande expansão nos últimos dois anos, sendo atualmente composta por mais de 60 países.

Sob a ótica da OGP, deve haver uma mudança na legislação e na cultura dos países e isso deve acontecer por meio da participação da sociedade em colaboração com os governos, da utilização aberta de novas tecnologias e do implemento efetivo da *accountability*, todos voltados para uma maior transparência. Dessa forma, poderão ser realizadas grandes reformas e criadas ferramentas importantíssimas visando à melhoria da qualidade da governança e dos serviços prestados à sociedade.

As nações participantes se comprometem por meio de um plano de ação que deve ser produzido levando em conta a opinião da sociedade, assim, o envolvimento da população se torna essencial para que seja cumprido o objetivo dessa parceria. Portanto, é um incentivo para que em todos os países participantes, o governo e a sociedade civil tenham a oportunidade trabalhar juntos para realizar as reformas propostas pelo Governo Aberto.

O Brasil é um membro co-líder (Portal de Dados Abertos, 2013) da parceria e já apresenta seu 2º Plano de Ação junto a OGP. Cada cidadão brasileiro pode participar ativamente dos debates virtuais pelo portal e-Democracia, onde há um espaço pra que se realize uma troca de experiências e ideias que qualifiquem os debates e ajudem a Plano Brasileiro do Governo Aberto se desenvolver melhor no país.

4. ESTUDOS ANTERIORES

A corrupção é um grande problema que a estrutura política do Brasil enfrenta. Nesse cenário a transparência ganha destaque, afinal é uma ferramenta que visa garantir o exercício da democracia (PEREIRA, 2002). Apesar de a corrupção ser um fator agravante, é necessário que o foco principal se estabeleça na importância do controle social, nesse sentido, a existência de instrumentos de transparência ativa e passiva se mostra essencial para que os governantes exerçam uma boa gestão dos recursos públicos e para que os cidadãos tenham condições de fiscalizar e acompanhar o trabalho da Administração pública e, assim, terem condições de cobrar melhores serviços.

A transparência governamental está prevista na Constituição Federal, não apenas no artigo 5º, mas também está garantida pelos princípios estabelecidos por ela. Quanto ao princípio da publicidade (NETO *et. al*, 2007):

No Brasil, a transparência é considerada um princípio da gestão fiscal responsável que deriva do princípio constitucional da publicidade. Todavia, a transparência é um conceito mais amplo do que a publicidade, isso porque uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, oportuna e compreensível.

No estudo citado acima foi destacada a importância das informações divulgadas, ou seja, deve ser levada em consideração a sua relevância para a sociedade quando deixa de se falar de publicidade para se falar de transparência, mostrando assim que o conceito de transparência é mais amplo. Dessa forma, concluíram que as ferramentas relacionadas com a transparência vão além do cumprimento do que está escrito na legislação, mas também, possibilitam uma gestão responsável que garante que o cidadão exerça sua cidadania.

A tecnologia tem sido uma grande aliada à divulgação de informações. As Novas Tecnologias da Informação, em especial a internet, têm sido um instrumento de grande valor para que o público tenha acesso às informações públicas que estão sob a tutela de órgãos e entidades públicas (SILVA, 2005; BRAGA 2007). Essa característica observada pelos autores se mostra cada vez mais presente no contexto brasileiro. A internet vem ganhando cada vez mais espaço como suporte aos instrumentos de transparência e acesso à informação.

Alguns anos mais tarde, Félix (2011) ressaltou a importância da transparência ativa na consolidação da democracia e também falou dos esforços da CGU e do Portal Transparência na conscientização da relevância da participação social no processo de transparência. Em seu trabalho, ela também apresentou sugestões para os mecanismos de transparência ativa no

Brasil e muitas delas consistiam na centralização da divulgação de certas informações no Portal da Transparência.

Costa et al (2013), em um estudo que visava avaliar o controle do financiamento da mobilidade urbana no DF, em razão da Copa do Mundo de 2014, por meio dos instrumentos de transparência que auxiliam o controle social, destacou a importância do controle social:

O controle social vem cada vez mais fazendo um papel essencial no êxito da fiscalização das contas públicas, colaborando para o combate à corrupção, ou pelo menos sua inibição, de modo que haja convergência entre informações e dados que o Estado disponibiliza, refletindo a real situação de disponibilidade de recursos e endividamento.

Foi analisado também o funcionamento dessas ferramentas, como o Portal da Transparência do GDF e do SIC e concluiu que ainda “a qualidade dos sistemas não está em um nível adequado para que aconteça uma diminuição significativa ou até mesmo a inibição da assimetria informacional”.

Apesar do objetivo do presente estudo não ser avaliar se os instrumentos de transparência funcionam bem na prática ou não, é importante saber o contexto real, se eles atingem ou não o objetivo para os quais foram criados.

Sabendo-se então que a real intenção desse trabalho é avaliar se as disparidades políticas e culturais existentes entre o Brasil e do Reino Unido (UK) influenciam os instrumentos de transparência ativa e passiva que cada um deles possui e que estão previstos nas respectivas leis, foi realizado um estudo comparativo inspirado em estudos anteriores como o de Darbshire (2009) e Félix (2011) que fizeram estudos comparativos entre países sobre os instrumentos de transparência ativa.

5. TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO NO REINO UNIDO (UK)

O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte é um Estado formado por quatro países: Inglaterra, País de Gales, Escócia (esses três ficam na ilha da Grã-Bretanha) e Irlanda do Norte. É uma monarquia constitucional parlamentarista que tem como chefe de Estado a Rainha Elizabeth II e como chefe de governo o primeiro-ministro. A sede do governo fica em Londres.

O parlamento é composto pela Câmara dos Comuns, onde os deputados são eleitos por voto e pela Câmara dos Lordes onde o cargo é ocupado de forma hereditária. O poder executivo é exercido pelo Conselho de Ministros (*Cabinet*) que é presidido pelo primeiro-ministro.

A Constituição é não escrita, portanto, as fontes do direito estão dispersas, sendo as principais os atos do parlamento e o direito comum que, apesar de escritos, não estão consolidados em um único documento. Os costumes também regulam os atos dos cidadãos em relação à questão moral. Esse fato, apesar de estranho para quem não está acostumado com esse tipo de ordenamento jurídico, como o caso do Brasil, não impede que os direitos do cidadão sejam cumpridos. Um desses direitos é o de acesso a informações públicas que, no UK está garantido em um conjunto principal de leis e por órgãos que regulamentam essas leis, como é o caso do *Information Commissioner's Office* que tem autonomia para regular o que está disposto na *Freedom of Information Act* e na *Data Protection Act* que são legislações específicas para a transparência e para o acesso à informação.

Quadro 2 – Principais leis sobre transparência de informações públicas no UK

ANO	LEGISLAÇÃO
1998	DATA PROTECTION ACT (DPA) - regulamenta o acesso a informações pessoais.
2000	FREEDOM OF INFORMATION ACT (FOIA) - regulamenta as formas que as autoridades públicas devem tornar as informações que detém disponíveis para o público por meio da divulgação proativa e por meio de solicitações e de informações (<i>freedom of information requests</i>).
2004	ENVIRONMENTAL INFORMATION REGULATIONS (EIR) - regulamenta o direito que o público tem de acessar informações sobre o meio ambiente. as solicitações feitas para esse tipo de informação serão processadas sob essa lei e não sob o FOIA.

No ano de 1997 o governo do Reino Unido lançou uma proposta para o *Freedom of Information Act* chamada “*Your Right to Know*”, que tinha como objetivo um governo mais aberto e baseado em confiança mútua.

A *Freedom of Information Act 2000* (FOIA) é a lei de liberdade de informações do UK. Foi aprovada no ano de 2000 e entrou plenamente em vigor em 2005. Essa lei prevê e regula o acesso às informações públicas que estão sob a guarda das autoridades públicas.

A FOIA trata tanto de transparência ativa quanto de transparência passiva, pois além de obrigar as autoridades públicas a divulgar informações sobre suas atividades proativamente ela também dispõe sobre a prerrogativa que os cidadãos têm de solicitar informações públicas e da obrigação que os órgãos têm de responder. Ela abrange qualquer informação que está sob a guarda de uma autoridade pública, na Inglaterra, País de Gales e Irlanda do Norte, e por autoridades públicas desses países que estão na Escócia. Já às informações detidas por autoridades públicas escocesas, é aplicada a própria lei de liberdade de informação da Escócia, de 2002, que está sob a supervisão do *Information Commissioner's Office* escocês.

De acordo com a FOIA qualquer pessoa ou organização pode solicitar uma informação que está sob a tutela das autoridades públicas. Ou seja, qualquer um pode fazer um “*freedom of information request*” que é uma solicitação de informação. Não é necessário que o solicitante dê uma justificativa. Para tanto, deve enviar o pedido escrito, por carta, correio eletrônico, pela *web* ou até por redes sociais como *Facebook* e *Twitter*, se autoridade fizer uso dessas ferramentas. A solicitação deve conter o nome do requisitante, um endereço para correspondência e uma descrição da informação requisitada. E deve ser enviada diretamente para o órgão que possui a informação. Essa autoridade é responsável por responder essa demanda. Caso a informação seja alguma das exceções previstas em lei, isso quer dizer que mesmo que a informação não esteja disponível, a autoridade deve responder ao pedido e justificar o motivo da recusa.

A Lei de proteção de dados (*Data Protection Act 1998*) regulamenta informações sobre pessoas e inclui o direito que os cidadãos têm de acessar dados pessoais. Essa lei vale para a Inglaterra, Irlanda, País de Gales e Escócia e existe para assegurar o direito a privacidade dos cidadãos, diferentemente da FOIA que fala de como se livrar de sigilo desnecessário de informações.

Tanto a FOIA quanto a DPA, são reguladas pelo *Information Commissioner's Office* (exceto no caso da Escócia) que é uma autoridade do Reino Unido que foi criada com o objetivo de defender o direito de acesso às informações públicas, promover uma maior abertura pelos organismos públicos e defender a privacidade de dados dos indivíduos.

5.1. *Information Commissioner's Office (ICO)*

O *Information Commissioner's Office* (ICO), que em uma tradução livre para o português é algo como o Escritório do Comissário da Informação, é uma autoridade independente, do Reino Unido, criada para defender os direitos de informação de interesse público, promover a abertura por organismos públicos e a privacidade de dados pessoais para os indivíduos (www.ico.gov.uk, 2013). O Comissário da Informação é nomeado pela Rainha e é responsável pela administração do que está disposto na *Data Protection Act 1998* (DPA) e na FOIA. O ICO também está sujeito à legislação que ele regula, portanto deve atender solicitações de informações que ele detenha.

Quanto ao DPA, existe uma série de ferramentas que a ICO dispõe para regular o comportamento dos indivíduos e organizações que possuem, utilizam e mantêm informações pessoais. Dentre elas podemos citar o processo criminal, aplicação não penal e auditoria. Além disso, também pode aplicar uma pena pecuniária a um detentor de dados que não cumprir a legislação. Essas ferramentas não são mutuamente exclusivas e, quando as circunstâncias justificarem, podem ser usadas em combinação.

Quanto ao FOIA, as ferramentas disponíveis à ICO para fazer as organizações cumprirem a lei incluem a aplicação não penal e a avaliação de boas práticas. Quando as autoridades deixam de cumprir repetidamente ou de forma grave o que é disposto na legislação a ICO pode tomar providências como: realizar avaliações para checar se as autoridades estão agindo de acordo com a lei, emitir recomendações para que o órgão entre em conformidade com a lei, julgar aqueles que cometem crimes de acordo com a lei, etc.

5.2. Open Government Partnership (Parceria para o Governo Aberto) – UK

A OGP, que já foi citada anteriormente, tem como outro membro fundador o UK, por essa razão, a plataforma vem se desenvolvendo rapidamente no país. As ações e os Planos de ação têm se desenvolvido com intensa participação pública.

O processo para participar da Parceria para o Governo Aberto exige que os governos trabalhem juntamente com a sociedade para implementar um Plano no Ação Nacional para o governo aberto (www.opengovernment.uk, 2013). O UK posta em sua página específica para a plataforma notícias de como esse trabalho está sendo realizado no país.

O UK também se encontra em seu 2º Plano de Ação junto a OGP que foi lançado na Cúpula Anual, que aconteceu nos dias 31 de outubro e 1 de novembro de 2013 em Londres. Esse evento juntou membros do governo e da sociedade civil de mais de 60 países para dividir experiências e fornecer exemplos reais de como a abertura dos governos pode melhorar os

serviços públicos, promover o crescimento econômico, reduzir a pobreza e a corrupção e restaurar a fé nas ações do governo (sítio da OGP UK, 2013).

6. METODOLOGIA

O presente trabalho foi realizado por meio de um estudo comparativo entre os instrumentos de transparência ativa e passiva do Brasil e do Reino Unido, baseado em estudos comparativos realizados anteriormente por Darbshire (2009) e Félix (2011). Para tanto, foi realizado um levantamento, por meio da internet, das principais leis sobre transparência e acesso à informação nos dois países. A partir do levantamento de dados previstos nas respectivas legislações, de dados encontrados em sítios dos governos, páginas das iniciativas das sociedades civis e artigos científicos ligados ao assunto, foi possível montar um quadro comparativo sobre o que foi encontrado em cada um dos dois países estudados.

O Brasil e o Reino Unido apresentam muitas diferenças. A começar pela forma de governo e pelo sistema de governo. O Brasil é uma república presidencialista o UK é uma monarquia parlamentarista. A constituição Brasileira é escrita a do UK é não escrita. O Brasil é um Estado laico, o UK tem uma religião oficial. A cultura em geral dos dois países é bastante diferente, a formação histórica também, sem contar que a forma que a contabilidade feita em cada um dos países é bastante divergente. Diante disso, a escolha dos países a serem analisados se deu justamente por todas essas disparidades. O objetivo do estudo é verificar se todas essas diferenças influenciam ou não os instrumentos de transparência ativa e passiva dos dois países estudados.

A análise dos dois países foi feita por meio de um quadro comparativo, composto por 17 perguntas que, em sua maioria, puderam ser respondidas por “sim” ou “ não”. Essas questões visam mostrar o que cada país tem ou não para garantir a transparência pública e o acesso à informação dos cidadãos. Algumas delas foram baseadas em indagações feitas em quadros comparativos dos estudos que inspiraram o presente trabalho e já foram citados no primeiro parágrafo dessa metodologia e outras foram criadas de pela autora desse trabalho de acordo com a descobertas feitas durante a pesquisa para evidenciar fatos relevantes que apresentavam uma similaridade ou uma disparidade entre os países.

7. RESULTADOS

Após o levantamento dos instrumentos de transparência de informações governamentais de interesse público do Brasil e do Reino Unido, conforme explicitado na metodologia estabelecida, os resultados são apresentados no quadro 3 a seguir:

Quadro 3 – Quadro comparativo entre o Brasil e o Reino Unido referente aos instrumentos de transparência e acesso à informação

Nº	PERGUNTA	BRASIL	UK
1	Existe previsão legal que determine a divulgação de informações públicas?	SIM	SIM
2	Existe suporte legal para informações que não possam ser divulgadas?	SIM	SIM
3	Existe um mínimo de informações que devem ser divulgadas proativamente pelos órgãos e autoridades públicos?	SIM	SIM
4	Os órgãos e autoridades devem divulgar suas informações de interesse público?	SIM	SIM
5	Existe divulgação de informações sobre os gastos públicos?	SIM	SIM
6	Existe divulgação de informações sobre programas do governo?	SIM	SIM
7	Existe divulgação de informações sobre o direito de acesso a informações?	SIM	SIM
8	Existe um mecanismo de solicitação informações?	SIM	SIM
9	Quem pode solicitar informações?	TODOS	TODOS
10	Existe uma página da internet em que essas solicitações podem ser feitas?	SIM	SIM
11	Essa solicitação tem que ser escrita?	SIM	SIM
12	Todas as informações solicitadas são fornecidas de forma gratuita?	SIM	NÃO
13	Existe um prazo definido em lei de resposta para a solicitação demandada?	SIM	SIM
14	Existem iniciativas da sociedade civil que visem uma maior transparência?	SIM	SIM
15	Participa da Open Government Partnership (OGP)?	SIM	SIM
16	Possui uma página na internet específica para a OGP?	NÃO	SIM
17	Possui um Portal de Dados Abertos?	SIM	SIM

Fonte: Elaborado pela autora

Analisando-se o Quadro 3, a previsão legal sobre a divulgação de informações públicas foi verificada nos dois países (perguntas 1) por meio das respectivas leis. No Brasil, a previsão está presente na Lei 12.527, a Lei de Acesso à Informação, que diz que todos os órgãos e entidades da Administração Pública devem divulgar suas informações em sua página específica, as páginas de transparência (pergunta 4), além de determinar que todos eles possuam um Serviço Informação ao Cidadão (SIC), que deve receber, processar e responder solicitações de informações feitas pelos cidadãos. O Brasil possui ainda o Portal de Transparência do Governo Federal, que é uma ferramenta importante de transparência ativa, pois através dele qualquer pessoa pode acessar vários tipos de informações sobre como o dinheiro público está sendo gasto, no caso, dentro da esfera do Poder Executivo Federal. É uma página dedicada exclusivamente a transparência e ao acesso à informação.

No UK, a previsão está na FOIA que diz que as autoridades devem disponibilizar suas informações de duas formas, tanto divulgando informações de forma ativa quanto atendendo as solicitações de informações feitas por qualquer interessado. Cada órgão deve ter um plano de divulgação de informações, aprovado pelo ICO, e deve disponibilizá-las de acordo com esse plano. As informações que não forem abrangidas por esse plano, mas que sejam de interesse de um membro do público devem ser solicitadas por meio de um *freedom of information request*. A maioria das autoridades disponibiliza suas informações em suas próprias páginas da internet (pergunta 4). Existe também o Portal do Governo (www.gov.uk) o qual está incorporando os sites de todos os departamentos e vários outros órgãos. O sítio do governo, além de agregar os *links* dos organismos do governo, também é o lugar onde as pessoas podem encontrar serviços e informações, portanto, se difere do Portal da Transparência do Governo Federal do Brasil, pois a página do governo do britânico não é voltada exclusivamente para a divulgação de informações sobre transparência dos gastos do governo federal, apesar de também ser um instrumento importante de transparência. Além disso, os dois países possuem portais de dados abertos, que apesar de mencionados nesse momento, serão explicados mais a frente.

Uma diferença observada entre os países quanto à legislação é que o UK possui uma legislação específica para a proteção de dados pessoais, o DPA. No Brasil, informações públicas de interesse geral e de dados pessoais são tratadas na mesma lei.

As legislações dos dois países, apesar de irem contra a cultura do sigilo, possuem informações que não podem ser divulgadas por motivo de segurança nacional (pergunta 2). São as chamadas exceções. Ambas estão previstas nas respectivas leis supracitadas além de, no UK, existirem também específicas da DPA.

A Lei de Acesso à informação possui em seu artigo 8º, § 1º, alíneas I a VII, uma quantidade mínima de informações que devem ser divulgadas ativamente pelos organismos do governo (pergunta 3). A FOIA, no UK, não possuía um padrão mínimo de informações a serem divulgadas, porém já de início, cobria mais de 100.000 entidades públicas, dessa forma, a variedade de informações divulgadas era muito grande, cada órgão divulgava o que achava necessário de acordo com suas práticas habituais. Sendo assim, em janeiro de 2009, o ICO estabeleceu o padrão mínimo de informações que devem ser divulgadas ativamente pelo governo por meio dos instrumentos de transparência ativa (DARBISHIRE, 2009).

A legislação brasileira de acesso à informação determina que informações sobre gastos públicos e informações que possibilitem o acompanhamento de programas de governo devem ser divulgadas, afinal, fazem parte do padrão mínimo de divulgação (perguntas 5 e 6). No UK

os esquemas de divulgação de informações devem conter informações financeiras e relatórios anuais os quais incluem informações sobre os gastos públicos de acordo com o *Information Commissioner's Office* (pergunta 5). Quanto às informações sobre programas do governo podem ser encontradas no site do governo (gov.uk) e também nas páginas dos departamentos, agências e órgãos públicos (pergunta 6).

É importante ressaltar que para que se tornem instrumentos eficazes, os cidadãos devem conhecer sua existência e como funcionam essas ferramentas. Portanto, devem existir informações sobre como os interessados podem acessar esse direito e dessa forma obter o necessário para exercer o controle social que também é essencial quando se fala de transparência (pergunta 7). Assim, em ambos os países foram encontradas iniciativas que visem esse objetivo. No Brasil são vários os exemplos, a Controladoria Geral da União disponibiliza em seu site um Cartilha de Acesso à Informação, por exemplo, que explica detalhadamente a Lei 12.527, Lei de Acesso à Informação. Além de relacionar a legislação referente e elencar e explicar os principais programas como, por exemplo, o “Brasil Transparente”. O site do ICO, no caso britânico, disponibiliza vários guias, para os cidadãos e para as entidades sobre os instrumentos de transparência ativa e passiva e também disponibiliza as principais leis sobre o assunto.

A Lei 12.527 é bem específica ao tratar do mecanismo de transparência passiva (pergunta 8), ou seja, estabelece claramente como devem funcionar os SICs para atenderem as solicitações de informações feitas pelos cidadãos. Cada órgão deve ter seu SIC para as solicitações demandadas. Existe também um portal chamado e-SIC, em que os solicitantes podem fazer sua requisição e acompanhar o processamento e obter a resposta por meio da internet. Nesse Portal, podem ser encontrados relatórios sobre as solicitações feitas em determinado período de tempo, lá são encontradas informações como a quantidade de solicitações feitas, quantas delas já foram respondidas e os assuntos das solicitações mais recorrentes.

A legislação do Reino Unido também estabelece que todas as entidades devem receber, processar e responder as solicitações de informações (*freedom of information requests*). Em ambos os países, as solicitações devem ser respondidas, mesmo que o objeto da solicitação seja uma exceção prevista na lei, nesses casos a resposta deve conter a justificativa que esclareça porque a solicitação não pôde ser atendida. No caso do UK é importante ressaltar que devem ser segregadas as solicitações que são amparadas pela FOIA das que são cobertas pela DPA, ao se responder a uma solicitação feita, pois assim as autoridades poderão responder ao solicitante de forma mais adequada.

A nona pergunta refere-se a quem pode fazer uma solicitação de informação. No caso brasileiro, a Lei de Acesso à informação traz em trecho de seu texto que “qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações...”, ou seja, qualquer um poderá apresentar um pedido de acesso à informação. No UK, similarmente ao Brasil, qualquer um pode fazer um *freedom of information request*. Não é necessário que seja um cidadão do UK nem que resida no UK. As requisições podem ser feitas também por organizações.

Nos dois países analisados as requisições devem seguir um padrão. Devem ter o nome do solicitante, o endereço de contato e as especificações das informações solicitadas. Devem também ser escritas para que sejam válidas (pergunta 11) e enviadas para o órgão em que ache que a informação está guardada. No Brasil, as informações podem ser solicitadas nos SICs de cada órgão ou entidade, ou através do e-SIC (pergunta 10). No UK, as solicitações podem ser feitas por cartas, pela internet, se a autoridade tiver uma página, e-mail e até por redes sociais como *Facebook* e *Twitter*, se a autoridade utilizar esses meios (ICO).

A cobrança por esse serviço de atendimento de solicitações de informação, certamente seria um obstáculo ao acesso à informação pelos cidadãos (pergunta 12). Ao analisar a legislação brasileira constata-se que esse serviço deverá ser gratuito. A única cobrança que pode ser feita acontece no caso em que a entidade tiver que reproduzir algum documento, perante essa situação, poderá ser cobrado somente o valor necessário para ressarcir o custo dos serviços e materiais utilizados (aqueles que não possuem condições econômicas para realizar esse pagamento estão isentos de fazê-lo). No UK, em geral as solicitações são gratuitas, porém, é definido em lei que as que custem mais de £ 600 para os organismos da administração pública federal e £ 450 para as autoridades locais, poderão ser cobradas. No que se refere a informações fornecidas gratuitamente, apenas podem ser cobrados os valores referentes a cópias e postagens.

Tanto o Brasil quanto o UK estabelecem em suas respectivas leis o prazo máximo em que essas solicitações devem ser respondidas (pergunta 13). No Brasil, esse prazo é de 20 dias que podem ser prorrogados por mais 10 dias. No Reino Unido o prazo também é de 20 dias, que podem prorrogados para permitir a consideração de liberação de certas informações, por um período que seja razoável, dependendo de cada caso.

O governo não é o único responsável para que a transparência e o acesso à informação se tornem instrumentos para uma melhor gestão. Os cidadãos também devem fazer sua parte e podem fazer isso de várias formas. Como a internet tem sido uma grande aliada, foram encontrados sites que visam uma maior transparência, em ambos os países, que foram criados

pela sociedade civil (pergunta 14). Um exemplo brasileiro é o portal Contas Abertas que é fruto da Associação Contas Abertas que segundo a própria definição disponibilizada no site:

“é uma entidade da sociedade civil, sem fins lucrativos, que reúne pessoas físicas e jurídicas, lideranças sociais, empresários, estudantes, jornalistas, bem como quaisquer interessados em conhecer e contribuir para o aprimoramento do dispêndio público, notadamente quanto a qualidade, á prioridade e à legalidade.” (CONTAS ABERTAS, 2013).

Dessa forma, o Portal contas abertas é um instrumento que visa dar suporte ao incremento da transparência, ao acesso a informação e ao controle social, pois oferece meios para que qualquer um possa acompanhar e fiscalizar os gastos públicos de todas as esferas do governo.

No Reino Unido, o exemplo escolhido foi o site *What do they Know* que é uma página desenvolvida e administrada pela sociedade civil para que as pessoas possam fazer e publicar solicitações de informação (*freedom of information requests*) e suas respostas. Tem o objetivo de mostrar que qualquer um pode utilizar essa ferramenta prevista na lei de liberdade de informação a FOIA. Dessa forma, busca facilitar o acesso da população a esse direito.

Como pode ser visto na tabela, os dois países participam da *Open Government Partnership* (OGP) (pergunta 15). Ambos também fazem parte dos oito países fundadores dessa Parceria que em dois anos de existência agregou mais de 60 países à sua causa. Essa plataforma internacional tem como pilares a *accountability*, a tecnologia e a inovação, a participação social e a transparência, por essa razão, é mais um instrumento valioso de fomento à transparência, não somente para os dois países analisados nesse estudo, mas em todos os outros que integram a parceria, pois valorizam as ações em conjunto do governo e da sociedade para que os instrumentos de transparência sejam mais eficazes e tenham como consequências uma gestão melhor dos recursos públicos que resultem em melhores serviços prestados à sociedade.

O Brasil ainda não possui uma página específica para a OGP, porém existe um resumo de informações sobre a parceria no site da CGU. O sítio www.opengovernment.gov.uk é a página, específica do Reino Unido, que traz informações e notícias sobre as ações do UK dentro do que é proposto pela organização (pergunta 16).

O Brasil e o UK possuem portais de dados abertos, sendo www.data.gov.br e www.data.gov.uk, respectivamente (pergunta 17). O Portal Brasileiro de Dados Abertos é uma ferramenta criada pelo governo com o objetivo de que todas tenham acesso fácil aos dados e informações públicas. Os tipos de dados disponibilizados são: “dados da saúde suplementar, do sistemas de transporte, de segurança pública, indicadores de educação, gastos

governamentais, processo eleitoral, etc.” (Portal de Dados Abertos, 2013). Esse portal faz parte dos compromissos firmados pelo Brasil na OGP em 2011.

O UK é líder mundial na questão de dados abertos (www.data.uk, 2013). O Portal de Abertos do UK, lançado em janeiro de 2010, foi criado para ser um meio de acesso pela internet para que os todos pudessem procurar e utilizar dados públicos. O governo tem tratado essa questão com prioridade por três motivos principais: faz com que o governo tenha mais credibilidade perante aos cidadãos, portanto fortalece a democracia; gera melhores serviços públicos; e dá suporte a um crescimento econômico e social. Essas características vão ao encontro dos pilares da OGP, o que mostra a importância dessa organização que, mesmo que seja nova, já vem mostrando resultados positivos nos dois países analisados no estudo.

Ao analisar os resultados, é possível perceber que em ambos os países, a internet tem um papel de destaque como meio para os instrumentos de transparência ativa, pois os governos utilizam essa ferramenta para divulgar as informações públicas que possuem. No caso do Brasil, o que destacou foi o Portal da Transparência do Governo Federal, por ser considerando referência internacional, como citado anteriormente. O UK também é referência mundial, porém, no caso da divulgação de dados abertos e possui o Portal do Governo, que se mostra uma importante ferramenta de divulgação de informações do governo.

Ambos os países se destacam quando se considera a Parceria para o governo aberto que vem se mostrando um instrumento com importância crescente nas duas situações.

No Brasil, cada órgão deve apresentar suas informações em sua página da internet. No UK, de forma semelhante, todos os órgãos também devem divulgar suas informações e, em sua grande maioria, o fazem por meio de suas páginas na internet.

Porém, no caso brasileiro, mais especificamente, no caso do Portal da Transparência do Governo Federal, a CGU reúne informações fornecidas pelos ministérios e órgãos do Poder Executivo Federal para poder divulgar as aplicações dos recursos do Governo Federal no portal. Ou seja, o órgão é voltado exclusivamente para a transparência, para a divulgação da forma em que os recursos públicos da união estão sendo empregados. Desta maneira, centraliza essas informações em uma única página. Isso acontece de forma semelhante nos portais da transparência dos estados e do DF e também nos municipais.

No caso do Reino Unido, as informações são prestadas nos *sites* de cada departamento, órgão e agência do governo, portanto, cada um divulga suas próprias informações de como está empregando o dinheiro público, assim como no Brasil. Existe também o sítio do Tesouro (HM Treasury) que divulga estatísticas dos gastos do dinheiro público a níveis nacional e regional, informações financeiras do setor público, informações

sobre e economia e etc. essa página pode ser encontrada no site do governo, pois existe uma tendência de que as páginas de departamentos e órgãos do governo sejam agregadas ao *site* do governo do UK de forma a facilitar o acesso. No cenário atual todos os departamentos do governo já estão agregados ao site e mais de 300 outros órgãos também (www.gov.uk). Dessa forma, a diferença percebida durante o estudo, é que não foi encontrado um portal específico voltado para a questão da transparência dos gastos públicos que reúna informações de vários órgãos, como o Portal da Transparência brasileiro.

Em um quadro geral, os países não diferem essencialmente no que se refere ao mecanismo de solicitação de informações previsto em lei (transparência passiva). Em ambos os casos eles funcionam de forma bem semelhante. As diferenças residem apenas no fato de que, no Brasil, cada órgão é obrigado a ter uma seção específica, um SIC, que trate exclusivamente desse assunto; a outra diferença está no fato de no Reino Unido as informações que custem para autoridades um valor acima do determinado, poderão ser cobradas para que sejam disponibilizadas ao solicitante.

No caso do Brasil, é possível encontrar no site do e-SIC os relatórios que contêm informações quantitativas e qualitativas sobre as informações que foram solicitadas durante um período específico. No Reino Unido existem também relatórios (*FOI Releases*) sobre as solicitações que já foram feitas e respondidas para que os cidadãos possam, antes de fazer a sua solicitação, consultá-los para verificar se ela já foi respondida anteriormente. Além disso, ainda possui o sítio que a própria sociedade civil desenvolveu, chamado *What do They Know* que também auxilia no cumprimento do que está estabelecido na FOIA.

As diferenças históricas, culturais e políticas entre os dois países são conhecidas. Porém, ao se realizar o estudo proposto, notou-se que em sua essência os mecanismos de transparência ativa e, principalmente, passiva não se diferem tanto. Deve-se observar que existem sim diferenças em seu funcionamento devido a fatores que vão além do escopo do estudo, mas institucionalmente, ambos os países apresentam muitas similaridades sendo as principais: a essência das respectivas legislações, que são contra a cultura do sigilo; o mecanismo de solicitação de informações; e o principal suporte de funcionamento desses instrumentos que é a internet.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O levantamento realizado durante a pesquisa dos instrumentos de transparência ativa e passiva dos países objetos do estudo se deu com o objetivo de analisar se lugares tão diferentes entre si como o Brasil e o UK, em razão dessas divergências, possuem ferramentas de transparência governamental realmente díspares.

De acordo com os resultados encontrados, foi possível perceber que toda a divergência de fatores externos não afetou significativamente a essência dos instrumentos de transparência governamental previstos nas leis do Brasil e do UK. As legislações são compostas de maneira distintas, até porque o ordenamento jurídico dos dois países é bastante diferente, mas, essencialmente, os mecanismos são semelhantes. É importante deixar claro que o funcionamento e a eficácia desses instrumentos não foram o objetivo principal desse trabalho, mas sim verificar quais instrumentos existem e se eles se assemelham ou não.

As principais semelhanças encontradas foram as seguintes: o papel da internet nos dois países é de grande destaque para que o governo divulgue informações proativamente e para que o público solicite informações de seu interesse que não estejam divulgadas. O mecanismo de solicitação informações segue o mesmo padrão nos dois países, as diferenças não são muito significativas, se for levado em consideração os contextos dos dois países. E por fim, ambos são membros fundadores da OGP, que é uma plataforma internacional que cresceu rapidamente nos últimos dois anos e já se mostra um instrumento importante de incentivo à transparência em ambos os países.

Quanto às diferenças, o que mais chama a atenção é o fato de o UK ter duas legislações diferentes. Uma trata de informações públicas de interesse geral (FOIA) e a outra de informações pessoais (DPA). No Brasil, ambas são abrangidas pela LAI. Também que o UK não possui um portal específico como o Portal da Transparência do Governo Federal do Brasil, deixando assim sua divulgação de informações mais descentralizada. Outra diferença que se destaca é que a lei brasileira determina que cada órgão tenha um SIC para tratar das solicitações de informação. No UK, não há determinação legal de que cada órgão tenha um setor específico que receba e processe as solicitações de informações.

A pesquisa foi importante por mostrar que as diferenças culturais e políticas existentes entre dois países, não necessariamente refletem suas disparidades ao tratar de temas tão importantes e atuais como o direito de acesso à informação, pelo menos não quando se trata de aspectos meramente institucionais. Essa inclusive foi uma das limitações do trabalho, pois,

por ser inviável uma análise in loco no UK, a pesquisa não abordou o aspecto prático das legislações que basearam o trabalho.

O Objetivo do estudo foi alcançado, pois dentro da proposta da metodologia, o levantamento de dados para realizar o quadro 3 foi realizado sem muitos problemas, pois os governos dos dois países disponibilizam as legislações na internet e os sites dos órgãos e autoridades dos governos possuem muitas informações que foram relevantes para a realização desse estudo.

Depois de finalizada a pesquisa, o resultado foi surpreendente, pois esperava-se que não houvessem tantas semelhanças devido as disparidades apresentadas ao longo do texto. Acredita-se que se o estudo abrangesse a aplicação real das legislações, as diferenças ganhariam destaque.

Ao se realizar esse trabalho foram observadas outras linhas de pesquisa relacionadas que podem ser temas de estudos futuros. Pode ser feita uma comparação com outros países, além de ser possível verificar outros aspectos como a eficácia dos instrumentos, e aprofundar a análise dos portais de cada um dos países e de forma regional.

REFERÊNCIAS

ABUSHAMSIEH K.; HERNÁNDEZ A. M. L.; RODRÍGUEZ D. O. **The transparency of government financial information systems in Arab countries: evidence from Palestine.** Comparative International Governmental Accounting Research (CIGAR). 2013.

BANISAR, D. **Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws.** Privacy International. 2006. Disponível em: <<http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006.pdf>>. Acesso em: 2013.

BRAGA, S. Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. **Opinião Pública.** vol.13 no.1 Campinas Junho de 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010462762007000100001&script=sci_arttext&tlng=en>. Acesso em: 2013.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 2013.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 2013.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/Portaria_Interministerial.pdf>. Acesso em: 2013.

COSTA, A. et al. **Financiamento da mobilidade urbana no DF para copa de 2014: uso de instrumentos de controle social.** II Seminário de Contabilidade da UFG. Goiânia (GO), 1º de novembro de 2013.

Open data UK. Acesso em 19 de setembro de 2013, disponível em: <<http://www.reino-unido.net/dados.htm>>

DARBISHIRE, H. Proactive Transparency: The future of the right to information?. Working paper – World Bank Institute – **Governance Working Paper series.** 2009. Disponível em: <<http://sitesources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/DarbishireProactiveTransparency.pdf>>. Acesso em: 2013.

FÉLIX, L. **Proactive Transparency: What has been done in Brazil?** - The Minerva Program – spring 2011. IBI - The Institute of Brazilian Business & Public Management Issues. The George Washington University. Washington, DC. 2011. Disponível em: <http://www.gwu.edu/~ibi/minerva/Spring2011/Leodelma_Felix.pdf>. Acesso em: 2013.

Freedom of Information Guide for Organizations. Information Commissioner's Office. Acesso em 18 de setembro de 2013, disponível em: <http://www.ico.org.uk/for_organisations/freedom_of_information/guide/act>

HM Treasury. Gov.uk. Acesso em 25 de setembro de 2013, disponível em: <<https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury>>

Information Commissioner's Office. Acesso em 02 de setembro de 2013, disponível em: <<http://www.ico.org.uk/>>

MATIAS-PEREIRA, J. **Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil**. Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública.2002. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/940/4/ARTIGO_ReformaEstadoTransparencia.pdf>. Acesso em: 02 set. 2013.

Open Data UK. Acesso em 03 de setembro de 2013, disponível em: <<http://data.gov.uk>>

Open Government Partnership UK. Acesso em 20 de agosto de 2013, disponível em: <<http://www.opengovernment.org.uk>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

Transparência Pública. Páginas de Transparência. Acesso em 28 de agosto de 2013, disponível em: <<http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/>>

Freedom of Information. Parliament UK. Acesso em 15 de agosto de 2013, disponível em: <<http://www.parliament.uk/site-information/foi/>>

PLATT N. et al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contab. Vista & Rev.**, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007

Portal Contas Abertas. Acesso em 20 de agosto de 2013, disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br>>

Cartilha de Acesso à Informação. Controladoria Geral da União. Acesso em 19 de agosto de 2013. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/CartilhaAcessoaInformacao/CartilhaAcessoaInformacao.pdf>>

Portal da Transparência do Governo Federal. Acesso em 19 de agosto de 2013, disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>

Portal Brasileiro de Dados Abertos. Acesso em 21 de agosto de 2013, disponível em: <<http://data.gov.br>>

Portal do Governo do Reino Unido. Gov.uk. Acesso em 04 de setembro de 2013, disponível em: <www.gov.uk>. Acesso em: 04 set. 2013.

Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão. e-SIC. Acesso em 21 de agosto de 2013, disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br>>

REINO UNIDO JUNHO DE 2012. **Internacional Support Kit of Opportunities**. Banco Espírito Santo (BES) Sectorial Research 2012.. Disponível em: <<http://www.bes.pt/sitebes/cms.aspx?plg=b611fb7e-e97f-4489-8fe4-b4b33e582cbb>>. Acesso em: 02 out. 2013.

SILVA, S. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. XI, nº 2, Outubro, 2005, p. 450-468. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26422.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2013.

Transparency International. Acesso em 10 de novembro de 2013, disponível em:
<<http://www.transparency.org>>. Acesso em: 10 out. 2013.

REINO UNIDO. Data Protection Act 1998. Disponível em:
<<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/29/contents>>. Acesso em: 28 set. 2013.

REINO UNIDO. Freedom of Information Act 2000. Disponível em:
<<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>>. Acesso em: 28 set. 2013.

What do They Know. Acesso em 04 de outubro de 2013, disponível em:
<<https://www.whatdotheyknow.com>>. Acesso em: 04 out. 2013.