



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
BACHARELADO EM DIREITO

LUCAS SENA

**DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO E PODER EXECUTIVO DO DISTRITO
FEDERAL: PERCEPÇÃO DOS GESTORES E IMPLEMENTAÇÃO TECNOLÓGICA**

BRASÍLIA-DF
2021

LUCAS SENA

**DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO E PODER EXECUTIVO DO DISTRITO
FEDERAL: PERCEPÇÃO DOS GESTORES E IMPLEMENTAÇÃO TECNOLÓGICA**

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de Brasília
(FD/UnB) como requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Claudia
Farranha

BRASÍLIA-DF
2021

LUCAS SENA

**DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO E PODER EXECUTIVO DO DISTRITO
FEDERAL: PERCEPÇÃO DOS GESTORES E IMPLEMENTAÇÃO TECNOLÓGICA**

Monografia apresentada à banca examinadora em 28 de outubro de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Professora Dra. Ana Claudia Farranha
(Orientadora – Presidente – FD/UnB)

Professor Dr. Alexandre Veronese
(Examinador Interno – FD/UnB)

Professora Me. Tainá Aguiar Junquilha
(Examinadora Externa)

À dona Domingas,
minha querida mãe.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, pelo dom da vida e pelo cuidado tão especial que tem tido para comigo.

Agradeço a minha mãe, Domingas Sena, por estar comigo, me apoiar, não me deixar parar de sonhar e por ser minha intercessora.

À minha orientadora, Dr^a Ana Claudia Farranha, que tem sido um alicerce importantíssimo na minha jornada e no meu crescimento pessoal e intelectual.

Aos meus amigos (quase irmãos) David Eloi, Jhonatas Souza, Ângela Souza, Sabrina Alcântara e Amanda Sousa, os quais, desde os tempos áureos do ensino médio, temos compartilhado tantos momentos. Agora, compartilhamos casamentos. O tempo voa, hein! Em especial, cumprimento o querido Kesley, que acabou de ingressar na família CEMEB!

À minha irmã de alma, Alejandra Abarca Alarcon, la cual es la gran responsable por mi salud mental en orden en estos últimos años!

Aos amigos do GEOPP, Murilo Borsio Bataglia, Catalina Gutierrez, Juan Esteban, Amanda Espiñeira Lemos. Em especial, agradeço à Ana Valente, pelas conversas sobre caminhos analíticos e possibilidades de interpretação dos dados coletados durante a pesquisa.

Aos amigos queridos (e do peito), Anna Angélica Nogueira, Nayara Ribeiro e Mateus Lopes, pelos momentos de descontração e devaneios tão importantes para não nos deixar enlouquecer com a rotina árdua da vida.

Aos amigos de graduação, Mariana Deonísio, Gustavo Oliveira, Maria Gabriela, Felipe Romão, Rodrigo Costa, Mariana Dourado, Maria Clara Vilasboas, Égon Rafael, Larissa Aguiar, Vitor Fernandes, Joyce Henning, Victor Taquari, Elis Brayner, Isabella Viterbo, Diego Iglesias, Júlia Diefenthaler, Stephanie Ayala, Romanet Atenas, Lorena Becerra, Dina Jaimés, Ayrton Sulcaray. Cada nome aqui representa uma lembrança especial durante esses longos anos de graduação na Faculdade de Direito da UnB.

Aos queridos Paulo Blair e Andréia Blair, pelo carinho que têm para comigo.

Aos colegas e amigos do PET Direito UnB, em especial nas pessoas da professora Érica Fernandes, Andressa Santos, Kelle Cristina e Débora Oliveira: obrigado por fazerem esses anos de graduação mais divertidos, interessantes e únicos! Sem dúvidas, sentirei falta das tardes de terça-feira, nas quais realizamos nossas tão agitadas reuniões. Quem viveu, sabe!

Às amigas de longa data, Andressa Kalianny e Larissa Fayte. Vocês são uma rocha na minha vida!

Aos meus primos, Luana Nascimento, Jefferson Ribeiro e Mambana Moussavou, pela parceria de vida.

Aos amigos que estão presentes na minha vida desde a graduação em Ciência Política, Érick Mendes, Lays Santos, Liliana Lima, Estéfane Helen, Matheus Baccarin, Ícaro Felipe, Teresa Ruas, Mariana Fonseca, Pedro Paulo.

Agradeço também aos professores Alexandre Veronese e Tainá Junquilha pelas considerações e contribuições a este trabalho.

Por fim, a todos e todas que, apesar de não estarem nomeados aqui, exerceram um papel significativo na minha trajetória do bacharelado em Direito.

RESUMO

A Lei Federal de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) é o marco regulatório do direito constitucional de acesso à informação no Brasil. A partir dessa lei, as unidades da federação começaram a criar leis próprias, assim como decretos que regulamentassem sua aplicação no âmbito da Administração Pública estadual, distrital e municipal. No Distrito Federal, o acesso à informação teve iniciativa do Poder Executivo, que apresentou à Câmara Legislativa do Distrito Federal as normas referentes à regulamentação de tal direito na Capital Federal. Diante disso, alguns desafios se colocaram ao Poder Executivo em relação à aplicação do direito de acesso à informação. Observando-se a existência de tal direito, assim como a de normas que o regulamentam no DF, o objetivo central desta pesquisa é analisar como os órgãos do Poder Executivo do DF, isto é, as entidades e órgãos que compõem o GDF estão se adaptando para promover o direito de acesso à informação e em que medida a tecnologia contribui para a transparência informacional. Para se alcançar o objetivo central desta pesquisa, elencam-se alguns objetivos específicos, são eles: analisar o acesso à informação como um direito fundamental, assim como os seus desdobramentos, os quais perpassam a transparência e a publicidade; examinar a legislação sobre acesso à informação no Poder Executivo, partindo-se da esfera federal para a distrital; de igual forma, apresentar como opera o sistema de acesso à informação e como ele é regulado pelas normas distritais sobre acesso à informação, com especial atenção ao que a legislação determina para a sua efetivação no Governo do Distrito Federal; e, finalmente, apresentar de forma analítica dados coletados por meio da aplicação de questionários submetidos aos órgãos do Poder Executivo do DF para, a partir das respostas dos próprios gestores, aferir como tais órgãos têm promovido o direito de acesso à informação e em que medida a tecnologia contribui nesse processo. Os dados e percepções foram analisados com base em metodologia qualitativa, sobretudo por meio da utilização das técnicas de pesquisa baseadas em aplicação de questionários e análise de conteúdo através do *software* NVIVO.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação; Poder Executivo; Distrito Federal; Implementação Tecnológica.

ABSTRACT

The Brazilian Federal Law of Access to Information (Law No. 12.527/2011) is the regulatory framework of the constitutional right of access to information in Brazil. From this law, federation units began to create their own laws, as well as decrees that regulate its application within the state, Federal District and municipal Public Administration. In the Federal District, access to information was an initiative of the Executive Branch, which presented to the Legislative Chamber of the Federal District the rules concerning the regulation of such right in the Federal Capital. Given this, the Executive Branch faced some challenges concerning the application of the right of access to information. Observing the existence of this right, as well as the rules that regulate it in the Federal District, the central objective of this research is to analyze how the organs of the Executive Branch of the Federal District, that is, the entities and bodies that make up the GDF are adapting to promote the right of access to information and to what extent technology contributes to informational transparency. To achieve the main goals of this paper, some specific objectives are listed, namely: analyze the access to information as a fundamental right, as well as its unfoldings, which permeate transparency and publicity; examine the legislation on access to information in the Executive Branch, starting from the federal sphere to the district; likewise, present how the system of access to information operates and how it is regulated by district norms on access to information, with special attention to what the legislation determines for its effectiveness in the Government of the Federal District; and, finally, to analytically present data collected through the application of a questionnaire submitted to the bodies of the Executive Branch of the Federal District to, based on the answers from the managers themselves, assess how these bodies have promoted the right of access to information and to what extent technology contributes to this process. The data and perceptions were analyzed based on qualitative methodology, especially through the use of research techniques based on the application of questionnaires and content analysis through the NVIVO software.

Keywords: Access to Information Law; Executive Power; Federal District; Technological Implementation.

RESUMEN

La Ley Federal de Acceso a la Información de Brasil (Ley n° 12.527/2011) es el marco regulador del derecho constitucional de acceso a la información en Brasil. A partir de esta ley, las unidades de la federación pasaron a crear sus propias leyes, así como los decretos que regulan su aplicación dentro de la Administración Pública federal, distrital y municipal. En el Distrito Federal, el acceso a la información fue una iniciativa del Poder Ejecutivo, que presentó a la Cámara Legislativa del Distrito Federal las normas relativas a la regulación de ese derecho en la Capital Federal. Ante esto, se plantearon algunos desafíos al Poder Ejecutivo en relación a la implementación del derecho de acceso a la información. Observando la existencia de dicho derecho, así como las normas que lo regulan en el DF, el objetivo central de esta investigación es analizar cómo los órganos del Poder Ejecutivo del DF, es decir, las entidades y organismos que conforman el GDF se están adaptando para promover el derecho de acceso a la información y en qué medida la tecnología contribuye a la transparencia informativa. Para lograr el objetivo central de esta investigación, se enumeran algunos objetivos específicos, como: analizar el acceso a la información como derecho fundamental, así como sus desdoblamientos, que permean la transparencia y la publicidad; examinar la legislación en materia de acceso a la información en el Poder Ejecutivo, partiendo del ámbito federal hasta el distrital; asimismo, presentar cómo opera el sistema de acceso a la información y cómo lo regula la normatividad distrital en materia de acceso a la información, con especial atención a lo que la legislación determina para su efectividad en el Gobierno del Distrito Federal; y, por último, presentar analíticamente los datos recogidos mediante la aplicación de un cuestionario remitido a los órganos del Poder Ejecutivo del DF para, a partir de las respuestas de los propios gestores, valorar cómo han promovido dichos órganos el derecho de acceso a la información y en qué medida la tecnología contribuye a este proceso. Los datos y las percepciones se analizaron a partir de la metodología cualitativa, especialmente mediante el uso de técnicas de investigación basadas en la aplicación de cuestionarios y el análisis de contenido a través del software NVIVO.

Palabras clave: Ley de Acceso a la Información; Poder Ejecutivo; Distrito Federal; Implementación Tecnológica.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAPTCHA - *Completely Automated Public Turing test to tell Computers and Humans Apart*

CF – Constituição Federal

CGDF – Controladoria-Geral do Distrito Federal

CGU – Controladoria-Geral da União

CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal

DF – Distrito Federal

DF Legal - Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal

e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão

GDF – Governo do Distrito Federal

LAI – Lei de Acesso à Informação

LAIDF - Lei de Acesso à Informação do Distrito Federal

PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial

PDTI - Plano Diretor de Tecnologia da Informação

SECEC – Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa do DF

SECOM - Secretaria de Estado de Comunicação

SECTI – Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação DF

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação

TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Nuvem de palavras produzida a partir das respostas acerca de como o órgão trata da questão de desenvolvimento tecnológico e acesso à informação.	52
Figura 2 - Nuvem de palavras contendo os 50 termos mais frequentes nas percepções sobre inovação tecnológica como garantia de acesso à informação.	55
Figura 3 - Nuvem de palavras com as 50 palavras mais frequentes quando perguntados acerca das fortalezas e dificuldades sobre inovação tecnológica e acesso à informação.	57

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Duração em dias até a resposta por quantidade de órgãos.....	43
Gráfico 2 - Agente responsável pela resposta ao pedido de informação.....	44
Gráfico 3 - Canais utilizados pelos órgãos para o acesso à informação.....	45
Gráfico 4 - Tempo médio em dias para responder aos pedidos.....	47
Gráfico 5 - Justificativas à negativa do pedido de acesso	48
Gráfico 6 - Dificuldades no acesso à informação.....	49

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Informações gerais sobre os pedidos de informação.....	40
Tabela 2 - Lista dos 15 termos mais frequentes acerca da existência de produtos desenvolvidos pelos órgãos para a promoção do acesso à informação por meio do tecnológico.	52
Tabela 3 - Lista dos 15 termos mais frequentes nas percepções sobre inovação tecnológica como garantia de acesso à informação.	55
Tabela 4 - Lista das 15 palavras mais frequentes quando perguntados acerca das fortalezas e dificuldades sobre inovação tecnológica e acesso à informação	57

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Acesso à informação nas Constituições brasileiras do séc. XX antes da CF de 1988	20
Quadro 2 - Normas de acesso à informação em sentido estrito.....	22
Quadro 3 - Normas de acesso à informação em sentido lato.....	23
Quadro 4 - Informações indispensáveis nos sites oficiais do GDF	35

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1. DESDOBRAMENTOS DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....	17
1.1) O acesso à informação enquanto direito fundamental	17
1.2) A evolução do direito de acesso à informação no Brasil	20
1.3) Acesso à informação, transparência, publicidade e <i>accountability</i>	26
2. ACESSO À INFORMAÇÃO NO PODER EXECUTIVO: ALCANCES DAS LEGISLAÇÕES FEDERAIS E DISTRITAIS	29
2.1) Aplicação do acesso à informação no Poder Executivo Federal	29
2.2) Sistema de Acesso à Informação no Distrito Federal e no Poder Executivo do DF..	33
a) Lei Distrital nº 4.990/2012	33
b) Decreto nº 34.246/2013.....	34
3. ANÁLISE DE DADOS E PERCEPÇÕES: COMO O GDF APLICA AS DIRETRIZES DE ACESSO À INFORMAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO TECNOLÓGICA?	38
3.1) Percurso metodológico.....	38
3.2) Exploração dos dados e percepções dos órgãos.....	44
a) Eixo 1: Acesso à Informação	44
b) Eixo 2: Inovação Tecnológica.....	50
CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61
ANEXO 1: Questionário	67

INTRODUÇÃO

Esta monografia é fruto de um projeto encabeçado pela pesquisa “Governança e DF: tecnologias e informação”, coordenado pela professora Ana Claudia Farranha e pelo Grupo de Pesquisa Observatório de Políticas Públicas (GEOPP), da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. O objetivo central da mencionada pesquisa é analisar como os órgãos dos Poderes Executivo (GDF), Legislativo (CLDF) e Judiciário (TJDFT) estão se adaptando para promover o direito de acesso à informação e em que medida a tecnologia contribui para essa transparência informacional. Observando isso, portanto, o objetivo principal deste estudo é analisar as mesmas questões, porém em relação ao Poder Executivo do Distrito Federal.

Para se alcançar o objetivo central desta pesquisa, elencam-se alguns objetivos específicos, são eles: analisar o acesso à informação como um direito fundamental, assim como os seus desdobramentos, os quais perpassam a transparência e a publicidade; examinar a legislação sobre acesso à informação no Poder Executivo, partindo-se da esfera federal para a distrital; de igual forma, apresentar como opera o sistema de acesso à informação e como ele é regulado pelas normas distritais sobre acesso à informação, especialmente observando-se o que a legislação determina para a sua efetivação no Governo do Distrito Federal; e, finalmente, apresentar de forma analítica dados coletados por meio de aplicação de questionário aplicado nos órgãos do Poder Executivo do DF para, a partir das respostas dos próprios gestores, aferir como tais órgãos têm promovido o direito de acesso à informação e em que medida a tecnologia contribui nesse processo.

A partir desses objetivos, colocam-se as seguintes perguntas de pesquisa: quais são os desdobramentos do acesso à informação como direito fundamental? Do que trata a legislação quando se refere ao acesso à informação? Quais as diretrizes que rodeiam e compõem o acesso à informação no Brasil e no Distrito Federal? Como o Poder Executivo do Distrito Federal tem efetivado as determinações criadas pelas normas distritais de acesso à informação?

À vista dessas questões, este trabalho utiliza metodologia qualitativa e técnica de coleta de dados por meio de questionários semi-estruturados e análise de conteúdo, esta última sendo realizada via *software* NVIVO, de análise qualitativa. Os questionários como se verá no terceiro capítulo, foram submetidos via pedido de acesso à informação para todas as Secretarias de Estado do Distrito Federal, bem como CGDF, à CODEPLAN, à Casa Civil e à Casa Militar do DF.

Neste sentido, a estrutura que compõe este estudo divide-se, para além desta introdução e das considerações finais, em três capítulos. O primeiro, intitulado “Desdobramentos do Acesso à Informação”, tem por objetivo traçar uma análise do direito de acesso à informação como direito fundamental, partindo desde a discussão sobre a fundamentalidade de tal direito na base constitucional brasileira, bem como a discussão acerca da evolução do tema no Brasil e os aspectos da transparência e da publicidade que são partes dependentes do debate de acesso à informação.

Por sua vez, o segundo capítulo, intitulado “Acesso à Informação no Poder Executivo: alcances das legislações federais e distritais”, faz o exercício de localizar como as legislações infraconstitucionais sobre acesso à informação operam, criam diretrizes gerais e designam órgãos e mecanismos de efetivação e manutenção do direito de acesso à informação. Além disso, por meio da análise de duas principais normas distritais sobre o tema (Lei Distrital nº 4.990/2012 e Decreto nº 34.276/2013), faz parte do segundo capítulo também observar como o Poder Executivo do DF é imbuído a aplicar a Lei de Acesso à Informação.

Finalmente, no terceiro capítulo, “Análise de dados e percepções: como o GDF aplica as diretrizes de acesso à informação?”, para se responder à questão a respeito da efetivação do acesso à informação pelo Poder Executivo do Distrito Federal, analisam-se questionários enviados via LAI por intermédio do e-SIC a todas as Secretarias de Estado que compõem o Governo do Distrito Federal. O intuito dos formulários é obter do próprio gestor informações acerca de como os órgãos públicos administrativos têm se adaptado às diretrizes criadas mediante normas distritais que regulam e direcionam os caminhos de efetivação do acesso à informação no âmbito do Poder Executivo do DF, assim como a implementação tecnológica de tais diretrizes.

1. DESDOBRAMENTOS DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

1.1) O acesso à informação enquanto direito fundamental

A Ciência da Informação apresenta diversos conceitos de informação, os quais percorrem os entendimentos institucional e científico. A variedade presente nesse conceito se dá em virtude da ampla possibilidade de percepção da informação, a qual pode ser compreendida à luz de fundamentos teóricos, atividades pragmáticas e atividades práticas humanas (CARVALHO; GOMES, 2015, p. 146; ARAÚJO, 2019).

Com base nisso, a informação pode ser concebida como processo, isto é, como ato de informar, apresentar novidade; pode ser apresentada como fato; pode ser objeto cultural que articula linguagem, sistemas sociais, sujeitos e instituições; pode ser o registro de conhecimento para sua transmissão, ou melhor, o conhecimento concebido por meio de um suporte que possa ser conservado, codificado e representado simbolicamente; pode ser o conjunto de representações mentais codificadas, que serão traduzidos em símbolos; pode estar relacionada aos paradigmas da Ciência da Informação; pode ser definida por etapas e se constituir de significados; e pode se materializar por meio da documentação ou criação de tipos de categorias institucionais e tecnológicos (CARVALHO; GOMES, 2015, p. 146-147; ARAÚJO, 2019). No âmbito jurídico, por sua vez, a informação pode ser entendida como produto de verdades regionalizadas presentes na esfera pública (BATAGLIA, 2019, p. 55).

À vista disso, a Constituição Federal de 1988 consolidou o acesso à informação como um direito fundamental, que se realiza com a garantia constitucionalmente estabelecida de os cidadãos poderem livremente solicitar, consultar e receber dos órgãos públicos e governamentais informações de interesse particular, coletivo ou geral, com exceção daquelas informações de caráter sigiloso ou que possam colocar em risco a soberania nacional.

A natureza fundamental do direito de acesso à informação está explícita no texto constitucional brasileiro, conectando aspectos elementares da democracia e da cidadania. Ramos (2017, p. 191) considera que a natureza desse direito reside no direito de acesso aos arquivos e registros administrativos, o qual está presente não apenas no plano constitucional

brasileiro, mas em outras constituições, como é o caso da Constituição Española. Ramos (2017, p. 191) chama atenção ao fato de que esse direito surge da lógica democrática, a qual gira em torno da relação com o direito de ingressar em cargos políticos representativos e em condições de igualdade.

George Marmelstein (2009, p. 20) define os direitos fundamentais em relação à ideia de dignidade da pessoa humana e à limitação do poder do Estado. Para ele, a positivação dos direitos fundamentais no plano constitucional ocorre pela sua importância axiológica, porquanto fundamentam e legitimam todo o ordenamento jurídico, não podendo ser abolidos por emendas constitucionais, nem serem utilizados como mecanismo de aniquilação de direitos. De forma concatenada, para Robert Alexy (2011), os direitos fundamentais são aqueles que estão expressamente dispostos e enunciados no texto constitucional.

No debate jurídico, os direitos fundamentais podem ser interpretados a partir de correntes teóricas que ajudam a formular um entendimento sobre sua aplicação, seus limites e desafios. A teoria do suporte fático amplo e a teoria do suporte fático restritiva são caminhos comumente abarcados nos debates a respeito do tema. Ambas teorias tentam estabelecer interpretações acerca do alcance dos direitos fundamentais. A primeira corrente, a teoria do suporte fático amplo, tal qual sugere sua nomenclatura, vai pela via de que “*o direito fundamental protege prima facie toda ação, estado ou posição jurídica que faça parte de seu âmbito temático*” (MARTINS, 2014, p. 6). Desse modo, o direito fundamental se aplica a tudo aquilo a que se referir o conteúdo semântico da norma. No entanto, a teoria restritiva limita essa compreensão a determinadas ações, condutas ou situações jurídicas, embora possam estar compreendidas no conteúdo da norma constitucional (MARTINS, 2014, p. 6).

Além disso, outras duas correntes teóricas também são importantes para se entender o alcance dos direitos fundamentais: a teoria interna e a teoria externa dos direitos fundamentais. Basicamente, a teoria interna sugere que se pode compreender os direitos fundamentais como regras, ou melhor, como normas definitivas, cuja adoção não impõe restrições, mas, sim, limites e contornos a aplicação do direito fundamental. Os limites à aplicação dos direitos fundamentais decorrem ou do próprio texto constitucional, ou dos textos legislativos. (MARTINS, 2014, pp. 6-7)

Por outro lado, a corrente externa compreende os direitos fundamentais como princípios. Num plano abstrato, tais princípios asseguram a máxima proteção. Os princípios são estabelecidos pelas normas que compõem o ordenamento jurídico. É também do próprio

ordenamento jurídico que derivam as restrições dos princípios. Diferentemente da teoria interna, a externa pressupõe a existência de restrições aos direitos fundamentais. (MARTINS, 2014, p. 7)

Tomando por base as teorias ampla e externa dos direitos fundamentais, Martins (2014, p. 7) observa quatro tipos de restrições ao acesso à informação enquanto direito fundamental: duas restrições constitucionais e duas indiretamente constitucionais. As restrições constitucionais são aquelas estabelecidas pelas regras e pelos princípios constitucionais; e as restrições indiretamente constitucionais são as que provêm de regras legislativas, em especial a cláusula de reserva na Constituição e a cláusula indireta presente na legislação. Para o autor,

A Constituição brasileira estabeleceu expressas restrições ao acesso à informação: não serão fornecidas “informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (restrições diretamente constitucionais estabelecidas em regras constitucionais). Por outro lado, não há cláusula de reserva explícita em relação a ele: ao contrário do que fez, por exemplo, no inciso XIII do art. 5º, o constituinte não previu expressamente a competência para o legislador estabelecer em lei restrições ao acesso (não foram admitidas restrições indiretas baseadas em cláusula de reserva expressa). O constituinte deixou expressamente ao encargo do legislador apenas a definição do prazo para prestação das informações, o que tecnicamente configura uma conformação e não uma restrição ao direito fundamental — há conformação do direito fundamental quando a norma constitucional atribui ao legislador o encargo de definir o próprio conteúdo do direito fundamental. (MARTINS, 2014, p. 7)

Portanto, apesar de fundamental, o acesso à informação possui restrições que esbarram em questões de sigilo e de segurança nacional. Tais restrições, porém, não impedem a utilização da garantia constitucional para a efetivação dos princípios da publicidade e da transparência. Como direito fundamental indispensável para a vida em sociedade (MARTINS, 2011), a informação intercomunica elementos sociais, políticos e econômicos do Estado, sendo imprescindível garantir o seu acesso nas democracias.

No Brasil, a evolução histórica do direito à informação acompanhou o desenrolar das conjunturas social e política do país (SOUZA, 2012). Antes de se tornar parte do texto constitucional brasileiro, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, já havia legitimado o acesso à informação como um direito humano básico (OLIVEIRA; SANTOS, 2021). Bataglia (2019, p. 58) aponta que, na realidade, desde 1946, na primeira sessão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, já se reconhecia a expressão “liberdade de informação”, presente na Resolução n. 59 do mesmo ano, como um direito humano fundamental. Diante disso, tal aspecto, em 1948, veio a se consolidar pela Declaração Universal

dos Direitos Humanos, em seu artigo 19, em fortalecimento da ideia de que todo ser humano teria direito à liberdade de opinião e expressão.

Bataglia (2019, p. 58) também chama atenção à presença de tal direito fundamental no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966, que, coincidentemente também em seu artigo 19, pressupõe que toda pessoa gozaria da liberdade de procurar, receber e difundir informações. No mesmo sentido, a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão, aprovado, em 2000, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, ressalta que o “acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo” (CIDH, 2000), estando o Estado obrigado a garanti-lo a seus cidadãos (BATAGLIA, 2019; CIDH, 2000).

1.2) A evolução do direito de acesso à informação no Brasil

Como brevemente abordado no subtópico anterior, o acesso à informação é um direito constitucionalizado no Brasil, estando presente na Carta Política de 1988. Apesar disso, a concepção de tal direito, no Brasil, decorre de uma evolução histórica que perpassa conjunturas socioeconômicas e políticas. Brenda Rocco (2013, pp. 53-60), ao analisar a presença dos termos “informação”, “acesso” e “sigilo” nas Constituições brasileiras, ressalta que o direito de acesso à informação estava previsto desde a Constituição de 1934, na qual se reconhecia ao cidadão a permissão de acessar as informações pessoais ou requerer esclarecimentos acerca dos negócios públicos. Tal previsão é suprimida pela Constituição de 1937, redigida sob o regime ditatorial varguista, mas volta a surgir no texto constitucional na Constituição de 1946. Na Constituição de 1967, elaborada durante o Regime Militar, o acesso à informação passa a ser restrito apenas às informações pessoais e emissão de certidão, não se estendendo às informações governamentais.

Quadro 1 - Acesso à informação nas Constituições brasileiras do séc. XX antes da CF de 1988

Constituição	Artigo	Características quanto ao direito de acesso à informa
Constituição de 1934	Art. 113, inc. 35	Confere-se ao cidadão o direito de receber informações pessoais ou/e solicitar esclarecimentos acerca das transações públicas.
Constituição de 1937	Não há.	Suprime-se o acesso à informação do texto constitucional.

Constituição de 1946	Art. 141, § 36, II, III e IV	Retoma o acesso à informação, refletindo o momento de redemocratização
Constituição de 1967	Art. 150, § 8º	Acesso à informação restrito a esclarecimentos pessoais e emissão de certidão; não se permitia acesso às informações governamentais.

Fonte: Elaborado com base em Rocco (2013, pp. 55-56), com adaptações.

A partir da Constituição Federal de 1988, o acesso à informação ganha contornos mais latentes e estruturados por parte do constituinte originário. Por conseguinte, a Constituição Cidadã passou a se referir ao acesso à informação como pertencente ao rol dos direitos fundamentais, como bem expressa o artigo 5º do texto constitucional:

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;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

LXXII - conceder-se-á "*habeas-data*":

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

LXXVII - são gratuitas as ações de "*habeas-corpus*" e "*habeas-data*", e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania. (BRASIL, 1988)

Além de tratar com atenção a temática e garantir à sociedade o acesso à informação como pilar democrático elementar, a Carta Política de 1988 estabeleceu ainda que cabe ao governo, em todas as suas esferas, trabalhar para a preservação de documentos históricos, principalmente evitando a destruição e a evasão de bens de valor histórico. (OLIVEIRA; SANTOS, 2020)

Para além dos textos constitucionais, o debate brasileiro na legislação infraconstitucional sobre o assunto se inicia com a promulgação da Lei da Anistia (Lei nº 6.383/1979), ganha contornos determinantes com a grande exposição do tema na Comissão da

Verdade (Lei nº 12.528/2011) e se consolida com lei própria, em 2011, cujo intuito é a regulação da previsão constitucional sobre o acesso à informação.

Para se entender esse caminho, é necessário analisar historicamente a legislação infraconstitucional sobre o acesso à informação. Souza (2012, p. 5) divide em dois grupos de normas: o primeiro são as medidas estatais fáticas, cujos fins são reparatórios/indenizatórios, prestacionais em sentido estrito; o segundo grupo compõe-se de normas programáticas, isto é, são prestacionais em sentido lato.

Em sentido estrito, estão presentes as leis nº 6.683/1979 (Lei da Anistia, que tinha o objetivo de perdoar todos aqueles que haviam cometido crimes políticos e eleitorais durante o Regime Militar brasileiro), 9.140/1995 (Lei dos Mortos e Desaparecidos Políticos – tinha o condão de publicizar informações a respeito de mortos e desaparecidos desde 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979), 10.559/2002 (Regulamenta o art. 8º do ADCT da CF de 1988) e 12.528/2011 (Cria a Comissão Nacional da Verdade), assim como os Decretos nº 4.850/2003 (Institui a Comissão Interministerial para localização dos restos mortais de participantes da Guerrilha do Araguaia) e 5.021/2004 (Estende o prazo da Comissão Interministerial criada pelo Decreto nº 4.850/2003).

Quadro 2 - Normas de acesso à informação em sentido estrito

Normas em sentido estrito, cujos objetivos são a reparação e a indenização	
<i>Norma</i>	<i>Ementa</i>
Lei nº 6.683/1979	Concede anistia e dá outras providências.
Lei nº 9.140/1995	Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências.
Lei nº 10.559/2002	Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.
Decreto nº 4.850/2003	Institui Comissão Interministerial com a finalidade de obter informações que levem à localização dos restos mortais de participantes da Guerrilha do Araguaia, e dá outras providências.
Decreto nº 5.021/2004	Estende o prazo de que trata o art. 7º do Decreto nº 4.850, de 2 de outubro de 2003, que institui Comissão Interministerial com a finalidade de obter informações que levem à localização dos restos mortais de participantes da Guerrilha do Araguaia.
Lei nº 12.528/2011	Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República.

Fonte: Elaborado a partir de SOUZA (2012) e legislação.

Por serem fáticas, essas medidas tinham a intenção de reparar e indenizar àqueles que foram alvo de violações de direitos humanos. A base fundamental dessas normas é o direito à informação, o qual é aplicado, nesses casos, em sentido amplo para reaver o viés democrático que se perdeu durante o Regime Militar, se estendendo-o, inclusive, aos anos anteriores. Nesse sentido, esse grupo de normas utilizava-se do acesso à informação para efetivar o “direito à verdade”, ou seja, entendia-o como vinculado à noção de democracia. Entende-se o direito à verdade como um direito reparatorio, em especial às vítimas de violações de direitos humanos e seus familiares, os quais não apenas merecem ter acesso à verdade, como também se cria uma prestação jurídica estatal de buscar a verdade real e particular, o que faz reverberar o direito fundamental de acesso à justiça. (SOUZA, 2012, p. 6)

Por sua vez, no segundo grupo de normas, as em sentido lato, isto é, as prestações normativas que visam efetivar a cidadania, a democracia e a transparência, encontram-se as leis nº 8.159/91 (Política Nacional de Arquivos Públicos), 9.507/97 (Habeas Data), 9.784/99 (Regula o Processo Administrativo), 10.650/2003 (Regula o acesso público aos dados do Sistema Nacional de Meio Ambiente), 11.111/2005 (Regulava o direito de receber dos órgãos públicos informações) e 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Tais normas objetivam a ampla adoção do direito à informação, da proteção dos dados pessoais dos cidadãos e da criação de mecanismos de defesa do direito à autodeterminação informativa, todos estes em consonância com o direito à democracia e à cidadania (SOUZA, 2012, p. 14).

Quadro 3 - Normas de acesso à informação em sentido lato

Normas em sentido lato, cujos objetivos são a efetivação da cidadania, democracia e transparência	
<i>Norma</i>	<i>Ementa</i>
Lei nº 8.159/1991	Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.
Lei nº 9.507/1997	Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do <i>habeas data</i> .
Lei nº 9.784/1999	Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.
Decreto nº 4.553/2002	Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências.
Lei nº 10.650/2003	Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama.
Medida Provisória nº 228/2004	Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição e dá outras providências.
Decreto nº 5.301/2004	Regulamenta o disposto na Medida Provisória no 228, de 9 de dezembro de 2004, que dispõe sobre

	a ressalva prevista na parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição, e dá outras providências.
Lei nº 11.111/2005	Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências.
Lei Complementar nº 131/2009	Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Lei nº 12.527/2011	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.
Decreto nº 7.845/2012	Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento.
Lei nº 12.965/2014	Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil.
Lei nº 13.709/2018	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Souza (2012) e Legislação.

Entre todas as normas que compõem o grupo lato sensu, não há dúvidas de que a mais importante para o tema do acesso à informação é a Lei de Acesso à Informação (LAI), criada em 2011, pela lei nº 12.527. Com o objetivo de regular a previsão constitucional elencada no inciso XXXIII¹ do artigo 5º, no inciso II² do § 3º do art. 37 e no § 2º³ do artigo 216 da Constituição Federal, a Lei nº 12.527/2011, a LAI, foi criada para regular a previsão constitucional sobre o assunto. A LAI regulamenta o acesso à informação e determina os procedimentos que devem ser utilizados para assegurar esse direito, os quais precisam observar os princípios da administração pública e promover a publicidade, o desenvolvimento da cultura da transparência na administração pública e o estímulo ao controle social.

¹ Cf. Art. 5º

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;” – (BRASIL, 1988)

² Cf. “§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;” (BRASIL, 1988)

³ Cf. “§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.” (BRASIL, 1988)

Com a LAI, o Brasil se tornou o 89º país do mundo a possuir legislação própria sobre o tema (SOUZA, 2012, p. 19). Apesar de atrasada, se comparada a outros países, a criação da LAI garantiu o direito à autodeterminação informativa e à proteção de dados, assuntos que passam a ser melhor regulados, em 2018, pela lei nº 13.709, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados, que incide sobre o controle dos dados pessoais dos indivíduos. Nesse sentido, o direito à autodeterminação informativa pode ser compreendido como um mecanismo de garantir o controle do cidadão sobre suas próprias informações, fazendo com que ele tenha domínio sobre seus dados pessoais e legitimidade para tratá-los.⁴ Assim, a autodeterminação informativa cria ainda uma obrigação estatal de proteção da intimidade e da privacidade, especialmente na era do *big data*, na qual a disseminação do uso da internet impacta não apenas a privacidade e a intimidade, como também utiliza os dados pessoais como instrumento do capital, colocando, em algumas situações, em risco os direitos fundamentais do cidadão.

Além disso, uma das principais inovações da LAI decorre de tornar o acesso à informação como regra, não mais como exceção, como aponta Souza (2012, p. 19):

A principal inovação desta lei é o dispositivo de que o acesso à informação passa a ser a regra, e não a exceção, como se nota no art. 8º e parágrafos, em que se determina que os entes públicos devem *promover* a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por eles introduzidos, *independentemente* de requerimentos, devendo utilizar todos os meios e instrumentos de que dispuserem. Passa ser obrigatória a divulgação na internet de informações em que constem, no mínimo: registros de despesas, repasses e transferências de recursos financeiros; registros de competências e estrutura organizacional das unidades, com horários, endereços e telefones; informações de licitações, seus editais e resultados, e contratos celebrados; dados gerais de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e respostas a perguntas frequentes da sociedade.

Percebe-se, então, que a introdução da LAI na seara jurídica brasileira estimulou sobremaneira o fortalecimento da transparência pública. A Lei de Acesso à Informação tornou-se uma mudança de paradigma quando se trata de transparência pública, pois, além de passar a entender o acesso à informação pública como regra, cria incentivos e procedimentos baseados em regras, prazos e controle para que não apenas os cidadãos possam exercer tal direito, mas as instituições e órgãos públicos possam de ofício e voluntariamente prestar contas à sociedade, divulgando de antemão dados a respeito de salários, utilização de verbas públicas, despesas, hierarquia institucional, entre outros.

⁴ MARIA, Isabela; PICOLO, Cynthia. Autodeterminação informativa: como esse direito surgiu e como ele me afeta?. 2021. Disponível em: <https://lapin.org.br/2021/04/27/autodeterminacao-informativa-como-esse-direito-surgiu-e-como-ele-me-afeta/>. Acesso em outubro de 2021.

A aplicabilidade da LAI se estende entre os órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público e as Cortes de Contas, assim como as autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e demais entidades comandadas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos, seja via orçamento ou por subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos de natureza pública (BRASIL, 2011; KRAMER; BERTOTTI, 2015).

1.3) Acesso à informação, transparência, publicidade e *accountability*

O acesso à informação é uma das ferramentas que possibilita a expansão do controle social sobre a gestão pública. Neste sentido, o controle social se efetiva por meio de mecanismos tais como a transparência e a publicidade. À vista disso, a Lei de Acesso à Informação determina à Administração Pública o dever de garantir aos cidadãos o direito à informação, o que poderá ser efetivado por meio do incentivo à transparência pública.

Como aponta Zielinski (2015), a transparência pública é condição necessária para a participação democrática, não podendo ser reduzida à mera publicidade dos atos administrativos do Estado. Nesse passo, a transparência divide-se em dois aspectos: a transparência passiva e a transparência ativa. A começar pela transparência ativa, esta se trata da proatividade e espontaneidade da Administração Pública em informar, independentemente de solicitações, a respeito das ações que estão sendo desempenhadas em seus órgãos (ARAÚJO; MARQUES, 2018; ZIELINSKI, 2015). Ou seja, a transparência ativa estimula a difusão periódica e sistematizada acerca da gestão pública, possibilitando com que haja economia de tempo e recursos, pois auxilia ainda no processo de modernização estatal.

Em contrapartida, a transparência passiva diz respeito ao fornecimento de informações públicas de acordo com as solicitações encaminhadas pelos cidadãos, especialmente por meio dos Sistemas de Informação ao Cidadão (SIC), as quais podem existir também via *web*; neste último caso, são chamadas de e-SIC. Os SIC atuam com o objetivo de receber, registrar, devolver e responder os pedidos de informação dos cidadãos. Os pedidos de informação podem ser realizados por pessoas físicas ou jurídicas e devem ter registrados pelos órgãos o *status* da solicitação, o protocolo, bem como as respostas recebidas, os recursos, reclamações, etc. (ARAÚJO; MARQUES, 2018)

A LAI dispõe acerca da transparência em seu artigo 8º, cuja redação específica, no caso da transparência ativa, não apenas o aspecto da espontaneidade dos órgãos e entidades públicas na promoção da informação, como também o alcance, a maneira como os órgãos devem disponibilizar suas informações e os requisitos de cumprimento da transparência ativa. Araújo e Marques (2018, p. 5) explicam que são oito requisitos, os quais envolvem aspectos que vão desde a ferramenta de pesquisa que deve ser utilizada até a necessidade de garantia de acessibilidade, a saber:

O primeiro requisito determina que todo site deverá possuir uma ferramenta de pesquisa de conteúdo. Essa ferramenta é importante para ajudar os usuários a encontrar as informações que procuram com maior agilidade e exatidão. As informações devem estar expostas de forma clara, transparente, objetiva e em uma linguagem que facilite a compreensão. Devem ser evitados jargões técnicos e outros tipos de palavras que requeiram maior nível de instrução ou formação específica para sua compreensão. O segundo requisito busca garantir a variedade de formatos de arquivos digitais e sugere adoção de formatos de arquivos abertos e não proprietários, com a finalidade de facilitar a análise das informações. O terceiro requisito visa possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos, por meio de formatos abertos, estruturados e que sejam legíveis por máquinas. O quarto requisito, por sua vez, postula que todo órgão público deverá divulgar de forma detalhada todos os formatos utilizados no processo de estruturação da informação. O quinto requisito dispõe sobre a garantia da autenticidade e integridade das informações públicas disponibilizadas por esses órgãos. O sexto requisito determina que os órgãos e entidades públicas deverão manter as informações atualizadas e disponíveis para pronto acesso da população. Segundo o sétimo requisito, deverá ser indicado o local e as instruções necessárias para que o cidadão entre em contato com o órgão responsável pelo site. Essa comunicação poderá ser feita por meio eletrônico (*e-mail* ou *chat*) ou por contato telefônico. Por fim, o oitavo requisito está voltado para a garantia de acessibilidade às informações públicas por parte das pessoas com deficiência. A divulgação por meio eletrônico (Internet) dos requisitos mínimos já citados é facultativa para municípios com menos de 10.000 (dez mil) habitantes, mas esses ficam obrigados a divulgar as informações relativas à execução orçamentária e financeira de seus municípios (BRASIL, 2011).

Percebe-se, então, que a transparência estimula a publicidade da gestão e dos atos administrativos do Estado. Não à toa, a publicidade está intimamente relacionada à transparência, embora ambas não se confundam, mas se complementem. Não se confundem porque a publicidade é requisito essencial, isto é, é regra para a validação e eficácia dos atos da administração pública. (MOTTA, 2018)

A publicidade é o mecanismo que amplia a visibilidade sobre o que efetivamente faz o gestor público. É neste sentido que a publicidade se constitui como um dos princípios da administração pública, o qual está presente no *caput* do artigo 37 da Carta Política de 1988 e permite ao cidadão o conhecimento dos expedientes e motivos referentes à ação administrativa, seus desdobramentos e resultados; garante a efetivação do princípio da ampla defesa, que deve ser contraposto à noção de segredo procedimento das decisões administrativas; é direito

subjetivo que garante acesso aos arquivos e registros públicos, pois está vinculada ao princípio democrático; e possibilita a exigência da visibilidade das ações estatais (MOTTA, 2018).

Por fim, vale ressaltar o papel que a *accountability* desempenha como um desdobramento do acesso à informação. Guillermo O'Donnell (1998) chama atenção para duas vertentes desse conceito: a *accountability* vertical e a horizontal. A vertical possui uma relação direta com a dimensão eleitoral e pensa a responsabilização dos governantes eleitos, os quais estão sujeitos a não conseguirem se reeleger, pois a sociedade pode puni-los ou premiá-los, a depender de como exercem seus mandatos. No caso da *accountability* vertical, a responsabilização advém do controle que o eleitor exerce por meio do voto sobre os indivíduos que são eleitos para representar a sociedade.

Como a nuance vertical desse conceito pensa de forma exagerada a relação entre voto e controle por meio das eleições, o conceito de *accountability* social ou societal vai além e não se restringe à dimensão eleitoral da responsabilização. A dimensão societal, portanto, possui um alcance amplo e indica o papel do cidadão, seja individual ou coletivamente, enquanto protagonista da atividade de controle. Com isso em vista, o controle social decorre da *accountability societal*, pois, a partir do objetivo fundamental da democracia, qual seja o de representantes eleitos pela sociedade representá-la, o esforço do controle social ocorre justamente na observação contínua da sociedade civil sobre os atos dos governantes e da Administração Pública.

Por meio da *accountability*, é possível responsabilizar as ações dos agentes públicos e ainda incentivar mecanismos de transparência, ativa e passiva, e de publicidade. O acesso à informação é, então, uma via de materialização da *accountability*, que, ao fim e ao cabo, representa-se pela responsividade, pelo controle social e político e pelas ferramentas de transparência e fiscalização das ações governamentais e públicas.

2. ACESSO À INFORMAÇÃO NO PODER EXECUTIVO: ALCANCES DAS LEGISLAÇÕES FEDERAIS E DISTRITAIS

2.1) Aplicação do acesso à informação no Poder Executivo Federal

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 15.527/2011), em seu artigo 45, preconiza que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estão possibilitados de definirem regras específicas, em legislação própria, para regularem o acesso à informação em seus respectivos níveis. Decorre dessa previsão do constituinte derivado que as entidades públicas estaduais, distritais e municipais devem, além de aplicar as diretrizes da LAI federal, observar os caminhos que as legislações regionais determinam para a garantia do acesso à informação de forma eficiente, eficaz e efetiva (MERLO; BASSI; CRUZ, 2014).

Em relação à Administração Pública, que compreende o conjunto de órgãos públicos, autarquias e fundações públicas criados por força de normas jurídicas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a LAI serve de instrumento jurídico para fundamentar a criação de uma unidade administrativa interna, cujo objetivo seja gerar e proporcionar ao cidadão o acesso à informação. (MERLO; BASSI; CRUZ, 2014)

Pensando justamente nisso, a regulamentação de um sistema de acesso à informação pública, que se deu via Decreto nº 7.724/2012, passou a ser observada de perto pela Controladoria-Geral da União (CGU). Tal órgão está imbuído da fiscalização de boas práticas de transparência, além, é claro, da manutenção do direito fundamental à informação pública, monitorando os prazos e os procedimentos na implementação da LAI. Ou seja, a CGU exerce a função de autoridade de monitoramento dos procedimentos realizados pelos órgãos da Administração Pública no cumprimento do direito fundamental de acesso à informação. Essa função consta no artigo 41 da LAI, o qual determina que o Poder Executivo Federal designará órgão responsável pela promoção da cultura da transparência na administração pública, treinamento dos agentes públicos para que exerçam boas práticas de transparência, monitoramento da lei e consolidação de informações estatísticas acerca do quantitativo de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, assim como informações a respeito do conteúdo das solicitações (o que se pede e como se pede de informação pública?), e, finalmente o encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório sobre a implementação da LAI (BRASIL, 2011).

Além desses aspectos que denotam o caráter de autoridade de monitoramento da LAI, a CGU serve ainda de órgão recursal quando houver negativa do acesso à informação pelos órgãos do Poder Executivo Federal. Para fazer valer essa possibilidade, a LAI, primeiramente, exige que o recurso seja interposto ao próprio órgão onde foi realizado o pedido de acesso para que, caso haja negativa de acesso total ou parcial, se recorra à Controladoria-Geral da União. Segundo o Decreto nº 7.724/2012, a CGU poderá exigir que o órgão que deu negativa ao pedido preste esclarecimentos a respeito da decisão.

À vista disso, como determina o Decreto nº 7.724/2012, no Poder Executivo Federal, os pedidos de acesso à informação são de responsabilidade dos próprios órgãos aos quais foram enviados tais pedidos, os quais são responsáveis pelo tratamento da solicitação, resposta ou negativa do pedido. Baseado nisso, quando se encaminha um pedido de acesso à informação para algum dos órgãos do Poder Executivo, a análise do gestor público se inicia com a observação do objeto do pedido. Segundo indica o artigo 3º do Decreto nº 7.724, o pedido de informação deve versar sobre “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para a produção e transparência de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (BRASIL, 2012). Esta é também a definição de informação utilizada pela Administração Pública brasileira.

Além disso, quando o Poder Executivo Federal recebe algum pedido fundamentado na LAI, ele deve se atentar ao conteúdo da informação que se solicita, haja vista que a lei possui uma limitação que se esbarra no grau de sigilo de determinada informação, o qual, como já tratado no item anterior, é a exceção, não a regra. Logo, a segurança da informação é também uma preocupação do legislador derivado, que define, no artigo 25 do decreto que regulamenta a LAI, que as informações prestadas não podem colocar em risco a defesa e a soberania popular, a integridade nacional, tampouco causar prejuízos à paz nacional ou internacional, instabilidade financeira, econômica ou monetária, nem as operações estratégicas das Forças Armadas e incorrer em risco à vida, segurança e saúde da população (BRASIL, 2012).

Outra discussão que tem gerado complementações ao conceito de informação e seus limites é a noção de dados abertos. O novel decreto que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, Decreto nº 8.777/2016, indica que os dados são uma sequência de símbolos ou valores que podem ser representados por diferentes meios e produzidos como resultado de um processo natural ou artificial (BRASIL, 2016). Por sua vez, então, os dados abertos são entendidos como aqueles “acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e

disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte” (BRASIL, 2016 - Dec. 8.777/16).

Por conseguinte, os dados abertos preconizam a transparência ativa na gestão pública, a inovação do serviço utilizado para publicizar dados, o aprimoramento na qualidade dos dados governamentais e a viabilização de novos negócios.⁵ Nesse ínterim, a qualidade de ser *aberto* justifica-se pela finalidade de servir à sociedade a possibilidade de acessar a qualquer tempo um conjunto completo, primário, isto é, direto da fonte em que se é produzido, de maneira acessível, para os mais variados propósitos, dados processáveis de maneira razoavelmente estruturada, sem discriminação no acesso e cujos formatos não possuem controle exclusivo e gozam de licenças livres. Os dados abertos propiciam sua utilização pela sociedade civil, pelos acadêmicos e pesquisadores, jornalistas, cientistas de dados e empresas privadas, organizações da sociedade civil e instâncias governamentais para a interpretação livre dos dados que são disponibilizados pelos entes governamentais⁶, em especial no Poder Executivo Federal.

Em outra direção, o acesso às informações públicas ocorre via mecanismos de transparência passiva, utilizando-se sobretudo de mecanismos que estimulem o cidadão a requerer informações via LAI. É o caso dos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC), meio utilizado pela Administração Pública em todos os seus âmbitos para o atendimento dos pedidos de informação. Em 2015, o governo federal, sob a presidência da então-presidente Dilma Rousseff, definiu, por meio da Portaria Interministerial nº 1.254, o sistema eletrônico como a principal via de recebimento dos pedidos de informação do Poder Executivo Federal (CGU, 2019).

Através do e-SIC, ferramenta eletrônica do SIC, o pedido de informação é apresentado pelo cidadão quantas vezes for de seu interesse. No entanto, a respeito disso, ressalta-se que, apesar de a LAI não abarcar o fenômeno das solicitações frequentes, haja vista a legislação não prever uma limitação na quantidade de pedidos por indivíduo, há cidadãos que se utilizam da LAI para solicitarem repetitiva e reiteradamente pedidos idênticos ou muito semelhantes, ou de forma repetitiva introduzem solicitações de pedidos diversos. Para tratar do eventual exercício abusivo do direito de acesso à informação, a CGU, em 2016, por meio do Parecer nº 3.102, analisou que tal prática pode incorrer em desvio de finalidade do direito de acesso, potencial dano a terceiros e má-fé do cidadão. Nesses casos, a via escolhida para resolução desse

⁵ PORTAL DO GOVERNO BRASILEIRO. **O que são dados abertos?**. Sd. Disponível em: <<https://dados.gov.br/pagina/dados-abertos>> - acesso em outubro de 2021.

⁶ *Idem*

problema é o caminho do acordo, que será intermediado pela CGU, entre cidadão e órgão solicitado (CGU, 2019).

Apesar disso, em situações normais nas quais há plena boa-fé no exercício do direito de acesso à informação, isto é, quando o cidadão tem o desejo de realizar o pedido de acesso sem a interferência de medidas desarrazoadas ou que fujam à finalidade do direito, ele deve solicitar o acesso à informação via preenchimento de formulário padrão presente ou na ouvidoria do órgão, ou via e-SIC, no qual deverá indicar sua identificação e apresentar, de modo compreensível, sua demanda informacional (CGU, 2019). O artigo 14 do Decreto nº 7.724/2012 garante ao cidadão a vedação de exigências em razão dos motivos do pedido. Na prática, isso significa que não é necessária a exposição de razão do pedido ou o que se fará com a informação solicitada. (CGU, 2019)

Nos órgãos do Poder Executivo, os prazos aplicam-se igualmente aos demais entes da Administração Pública. Isto é, o prazo para que seja respondido o pedido de acesso, em regra, não poderá ser superior a 20 dias, mas a lei permite a prorrogação por mais 10 dias quando há justificativa para a prestação da informação. As exceções que permitem a prorrogação do prazo de resposta estão discriminadas no artigo 11 da LAI da seguinte maneira:

Art. 11. 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. (BRASIL, 2011)

Nota-se que o legislador derivado demonstrou preocupação em relação a, sendo possível, se estimular meios para que o próprio cidadão realize a pesquisa necessária para a obtenção da informação solicitada. Não à toa, se a informação já estiver presente nos mecanismos de transparência ativa, como sites, documentos abertos ao público ou em arquivo físico de amplo acesso, o órgão é desonerado da obrigação de fornecimento direto, podendo realizar somente a

indicação do respectivo local onde se pode ter acesso à informação solicitada. A exceção a isso, porém, se dá quando o solicitante não dispõe de meios para efetivamente acessá-la. Neste caso, o órgão deverá prestar, caso seja válido o pedido, o acesso. (CGU, 2019)

2.2) Sistema de Acesso à Informação no Distrito Federal e no Poder Executivo do DF

a) Lei Distrital nº 4.990/2012

No âmbito do Distrito Federal, o acesso à informação encontra-se regulado por duas principais normas: a Lei distrital nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012, que dispõe a nível distrital acerca do acesso à informação; e o Decreto nº 34.276, de 11 de abril de 2013, que regulamenta a Lei nº 4.990/2012.

Seguindo o exemplo da LAI federal, a Lei de Acesso à Informação do Distrito Federal possui ampla aplicação e estabelece os procedimentos e prazos para todos os órgãos públicos diretos e indiretos presentes na Administração Pública do Distrito Federal, autarquias e fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista, assim como todas as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos distritais, além de também se aplicar à Câmara Legislativa e ao Tribunal de Contas do DF. Diante disso, a Lei Distrital nº 4.990/2012 determina que o acesso à informação deve ser efetivado por meio da internet ou por meio do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), este último funcionando nas ouvidorias dos órgãos que constituem o Governo do Distrito Federal (GDF).

A base de sustentação em que se apoia a LAIDF continua sendo a transparência, que se desdobra em ativa e passiva, seguindo o mesmo entendimento federal. Com esse entendimento, os pilares da Lei de Acesso à Informação no DF são o processo de permanente diálogo e estruturação, auxilia na formação de uma cultura institucional de manutenção do acesso e de boas práticas dos gestores públicos, os quais devem cumprir e aplicar a lei de modo efetivo, implementando sistemas de promoção do acesso à informação e aprimorando os processos de gestão da informação.

A LAI distrital (LAIDF) foi criada, portanto, com base na LAI federal, Lei Federal nº 12.527/2011. Embora tenha tido sua base fundante na LAI federal, o Projeto de Lei Distrital que resultou na LAIDF foi elaborado por um Grupo de Trabalho composto por membros do

Poder Executivo do DF, em especial das Secretarias relacionadas ao tema e pela Casa Civil do DF, assim como por membros da Ordem dos Advogados do Brasil (DISTRITO FEDERAL, 2012).

Aprovada em dezembro de 2012, no DF, a Lei distrital sobre o acesso à informação criava para o Poder Executivo do DF o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), que, segundo o artigo 12 da LAIDF, deve funcionar nas ouvidorias de cada órgão. O SIC do Poder Executivo do DF está sob a alçada da Ouvidoria-Geral do Distrito Federal, a qual é responsável por orientar o funcionamento deste mecanismo de transparência passiva no GDF, bem como deve realizar o treinamento e capacitação dos servidores que atuarão nas ouvidorias. Em sentido correlato, o Poder Executivo do DF tornou-se obrigado a, por meio de seus *sites* oficiais, efetivar a transparência ativa, sem ônus ao cidadão (DISTRITO FEDERAL, 2012).

b) Decreto nº 34.246/2013

Com o Poder Executivo do DF em vista, o Decreto nº 34.246/2013, de origem do GDF, regulamenta os procedimentos para a garantia do acesso à informação e classificação das informações restritas e sigilosas. O conceito de informação continua sendo o mesmo usado pela LAI federal, a partir do qual a informação corresponde a “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para a produção e a transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (DISTRITO FEDERAL, 2013). No âmbito subjetivo, a informação se divide em sigilosa e pública. A sigilosa é determinada pelo Decreto como sendo “aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado, e aquelas abrangidas pelas demais hipóteses legais de sigilo” (DISTRITO FEDERAL, 2013).

Sobre as informações sigilosas, não cabe direito de acesso. Isto porque, desde a LAI federal, o Poder Pública resguarda e caracteriza níveis de sigilo sobre determinadas informações que possam colocar em risco a vida, a segurança ou a saúde da população, que possam prejudicar ou causar risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária ou às operações das Forças Armadas, das instituições ou de altas autoridades, ou que comprometa as atividades de inteligência, investigação ou de fiscalização do Poder Público (DISTRITO FEDERAL, 2013). Não obstante, continua valendo o mesmo entendimento de que o acesso à informação é

regra e não exceção, devendo esta última – a exceção – ser bem fundamentada pela legislação. Neste sentido, o artigo 6º do Decreto nº 34.246/2013 pondera que:

Art. 6º O acesso à informação disciplinado neste Decreto não se aplica às:

I - hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça;

II - informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma do §1º do art. 7º da Lei nº 4.990, de 2012; e

III - informações relativas à atividade empresarial de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado obtidas por órgãos ou entidades distritais no exercício de atividade de controle, regulação e supervisão da atividade econômica cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos. (DISTRITO FEDERAL, 2013)

Com exceção do sigilo, o acesso à informação no Poder Executivo do DF ocorre de maneira ativa e passiva. Como transparência ativa, o procedimento que os órgãos e entidades devem seguir, à priori, é a divulgação em *sites* eletrônicos oficiais de informações de interesse coletivo ou geral produzidas ou custodiadas por eles. Então, em regra, os sites oficiais precisam dispor de 16 aspectos gerais definidos pelo artigo 7º do Decreto nº 34.276/2013:

Quadro 4 - Informações indispensáveis nos sites oficiais do GDF

Aspectos obrigatórios que devem conter nos sites oficiais dos órgãos do GDF	
I - registro das competências e da estrutura organizacional, endereços, telefones e correio eletrônico institucional das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;	IX - critérios de alocação e de uso dos recursos decorrentes de fundos públicos;
II - registro de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;	X - contratos de gestão firmados com entidades qualificadas como organizações sociais;
III - registro das despesas;	XI - informações sobre controle e fiscalização de recursos públicos destinados a organizações não governamentais;
IV - resultados de inspeções e auditorias, prestações de contas e tomadas de contas especiais realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestação de contas relativas a exercícios anteriores;	XII - valores e critérios de transferência de recursos financeiros às unidades escolares e às diretorias regionais de ensino, por meio de suas respectivas unidades executoras;
V - informações concernentes a procedimentos licitatórios, com os respectivos editais, anexos e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;	XIII - relação de reclamações contra fornecedores de produtos e de serviços;
	XIV - relatórios com avaliações e dados da execução e da utilização das gratuidades concedidas pelo Sistema de Transporte Público

<p>VI - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras, com informações sobre sua execução, metas e indicadores, em linguagem de fácil compreensão;</p> <p>VII - respostas a perguntas mais frequentes feitas pela sociedade;</p> <p>VIII - dados e execução de programas de desenvolvimento social e habitacional;</p>	<p>Coletivo do Distrito Federal às pessoas com deficiência e a seus acompanhantes;</p> <p>XV - relatórios com avaliação e dados da execução do Passe Livre Estudantil.</p> <p>XVI - contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 45 da Lei nº 4.990, de 2012, bem como telefone, correio eletrônico e horário de atendimento do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC.</p>
---	--

Fonte: Elaborado pelo autor com base no art. 7º do Decreto distrital nº 34.276/2013

A riqueza de informações obrigatórias descritas pelo Decreto distrital se justifica pela necessidade de atender, de forma mais completa possível, os pressupostos da transparência ativa. Sendo assim, a transparência a que se refere a norma é que possa oferecer de forma clara, objetiva e com linguagem acessível as informações que serão disponibilizadas por estímulo próprio pelos órgãos. Em suma, a transparência ativa definida pelo GDF ressalta a disponibilização de um conjunto de informações que todos os órgãos devem dispor independentemente de solicitação civil.

Outro importante mecanismo é a transparência passiva, isto é, aquela que se realiza mediante pedido de acesso à informação do cidadão. Tal qual define a LAIDF, o Decreto nº 34.276 regula a transparência passiva do Poder Executivo do DF como responsável por atender, orientar, receber, registrar, informar sobre a tramitação todo aquele que solicitar informação. Para isso, o Serviço de Informações ao Cidadão será disponibilizado pela Secretaria de Estado de Transparência e Controle e instalado em unidade física aberta ao público. Em geral, essas unidades se materializam por meio da existência de ouvidorias internas a cada órgão, cujo exercício pode ser resumido em servir de canal de pedido de informação, denúncia ou reclamação pela população.

Diferente da LAI federal, a regulamentação distrital impõe de forma explícita restrições ao exercício do direito de acesso à informação. Isto é, os pedidos considerados genéricos, desproporcionais, desarrazoados ou que exijam produção de informação, trabalhos adicionais de análise, interpretação, consolidação ou tratamento de dados e informações não serão atendidos (DISTRITO FEDERAL, 2013).

O pedido de acesso à informação possui prazo igual ao definido pela LAI federal, sendo, portanto, após protocolado o pedido online ou físico de acesso, 20 dias para disponibilização

da informação. Caso o órgão necessite, o prazo poderá ser estendido por mais 10 dias. A LAIDF também aborda a possibilidade de recursos, caso haja indeferimento ou negativa do acesso. O prazo recursal é de 10 dias, a contar da ciência da decisão do órgão. Em princípio, deve-se recorrer internamente no mesmo órgão solicitado. Desprovido o recurso interno ou em caso de omissão de resposta, o cidadão disporá de 10 dias para recorrer à Secretaria de Estado de Transparência e Controle, autoridade máxima de monitoramento do acesso à informação, que terá 5 dias para se manifestar. Tal Secretaria pode, ainda, solicitar esclarecimentos aos órgãos que efetivam o direito à informação.

Em alusão à CGU, que atua em nível federal, o Decreto nº 34.276 define a Secretaria de Estado de Transparência e Controle como órgão responsável por monitorar a manutenção do direito de acesso à informação no DF, sendo parte da sua missão institucional, segundo o artigo 55:

I - definir o sistema eletrônico e o formulário padrão, disponibilizado em meio impresso, que estará à disposição no sítio na Internet e no SIC dos órgãos e entidades, de acordo com o §1º do art. 12;

II - promover campanha de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação;

III - promover o treinamento dos agentes públicos e, no que couber, a capacitação das entidades privadas sem fins lucrativos, no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

IV - monitorar a implementação da Lei nº 4.990, de 2012, da Lei Federal nº 12.527, de 2011, e deste Decreto, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 41;

V - preparar relatório anual com informações referentes à implementação da Lei nº 4.990, de 2012, a ser encaminhado à Câmara Legislativa do Distrito Federal;

VI - definir diretrizes e procedimentos complementares necessários à implementação da Lei nº 4.990, de 2012.

VII - estabelecer procedimentos, regras e padrões de divulgação de informações ao público, fixando prazo máximo para atualização; e

VIII - detalhar os procedimentos necessários à busca, estruturação e prestação de informações no âmbito do SIC. (DISTRITO FEDERAL, 2013)

3. ANÁLISE DE DADOS E PERCEPÇÕES: COMO O GDF APLICA AS DIRETRIZES DE ACESSO À INFORMAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO TECNOLÓGICA?

3.1) Percurso metodológico

Como relatado brevemente na introdução desta monografia, a metodologia utilizada é qualitativa, cujo desenvolvimento se dá por meio de duas técnicas de pesquisa: aplicação de questionário semiestruturado e análise de conteúdo. Aplicou-se o questionário semiestruturado porque, por meio dele, acredita-se que se possa coletar de forma objetiva, em grande quantidade e por diversos meios opiniões e percepções variadas dos respondentes (GIL, 2002). O questionário permite ainda a análise de conteúdo mais aprofundada, pois, como explica Bardin (2011, pp. 33-34), a análise de conteúdo realiza tratamento da informação contida nas mensagens, nas respostas.

Depreende-se disso que a análise de conteúdo pode estar condicionada ao tratamento descritivo, léxico ou procedimental da informação coletada. Neste estudo, os questionários são utilizados como fontes de informação que, após coletadas, passam a representar o posicionamento do órgão sobre determinada questão. Para a análise de conteúdo, utilizou-se o *software* NVIVO para a criação de nuvens de palavras e quantificação dos termos/assuntos mais frequentes nos conteúdos das respostas. As definições usadas como base para o processamento de dados pelo NVIVO foram no seguinte sentido: excluíram-se possíveis ruídos (como as preposições “de” e “para”, que se repetem com muita frequência, e os pronomes possessivos, como “sua”, “minha”, “seus”, assim como se acrescentou à lista de palavras impedidas outros ruídos, como a palavra “são”) que pudessem interferir na análise fidedigna das percepções dos órgãos e se apresentaram correspondências exatas. A partir disso, a exclusão dos ruídos desconsiderou as palavras com menos de 3 letras, com exceção de GDF e SIC, e apresentou as palavras de correspondências exatas, por exemplo, “informação” e “informações”, as quais serão mostradas de forma separada para garantir a veracidade do discurso analisado. A escolha desse total de letras se deu para assegurar que quando os órgãos se referissem ao GDF ou Sistema de Informação ao Cidadão, cujas siglas possuem 3 letras respectivamente, tal informação fosse inteligível e contabilizada para a análise. Nesse sentido, as nuvens de palavras contêm cada qual 50 palavras totais, sendo elas as 50 palavras com maior frequência de

repetição. A repetição, então, é entendida como uma maneira subjetiva de entender a importância do termo/assunto para o órgão.

Deste modo, desenhou-se o questionário a partir de uma análise prévia das legislações que envolvem acesso à informação e inovação tecnológica no Distrito Federal. As questões apresentadas estão divididas em 5 eixos, que são: Eixo 1: Acesso à Informação; Eixo 2: Inovação Tecnológica; Eixo 3: Inteligência artificial; Eixo 4: Governança digital; e Eixo 5: Dados abertos. Apesar da grande amplitude das questões contidas no questionário, ressalta-se que se realizou um recorte temático para se apresentar, neste estudo, as questões mais importantes acerca da efetivação do acesso à informação no âmbito do Poder Executivo do DF e sua implementação tecnológica. Portanto, serão analisados apenas os dados e as percepções dos Eixos 1 e 2. Os demais Eixos serão analisados em estudos futuros, pois não possuem correlação explícita com os objetivos da presente pesquisa.

À vista disso, os órgãos escolhidos (Tabela 1) para se aplicar o questionário foram selecionados de forma estratégica para se alcançar o objetivo geral da pesquisa, qual seja o de analisar como os órgãos do Poder Executivo do Distrito Federal estão se adaptando para promover o direito de acesso à informação e também observar como a tecnologia contribui para essa transparência informacional. A noção de adaptação a que se refere a pergunta central desta pesquisa diz respeito a se compreender *se e de que maneira* o Governo do Distrito Federal tem aplicado as determinações legais a respeito da efetivação do direito à informação, em especial o que determinam a Lei Distrital nº 4990/2012 (LAIDF) e o Decreto Distrital nº 34.276/2013, que regulamenta a LAIDF.

Então, no âmbito do Executivo distrital, a aplicação dos questionários focou especificamente aqueles que são responsáveis por conferir acesso à informação à população. Na prática, os questionários foram enviados, por e-SIC, às Ouvidorias de 21 Secretarias de Estado do DF, bem como à CGDF, à CODEPLAN, à Casa Civil e à Casa Militar do DF, totalizando 25 órgãos e entidades da Administração Pública direta do DF. Dos 25 órgãos solicitados, 24 receberam pedidos via e-SIC (conforme Tabela a seguir), e 1 (uma) recebeu o pedido por e-mail próprio, mas não respondeu ao e-mail. Este órgão foi a Secretaria de Estado de Atendimento à Comunidade, que, por não ter tido pedido via e-SIC, não consta na relação que será apresentada abaixo. Portanto, a seguir, apresenta-se uma tabela com um panorama completo dos pedidos realizados, com os nomes dos órgãos solicitados, bem como a data de envio do pedido de acesso via e-SIC, a data de resposta, assim como a quantidade de dias até a obtenção de uma resposta do órgão.

Tabela 1 - Informações gerais sobre os pedidos de informação

Órgão	Data de Abertura	Data do Atendimento	Dias de tramitação
Casa Civil do Distrito Federal	25/05/2021	24/06/2021	30
Casa Militar do Distrito Federal	25/05/2021	14/06/2021	20
Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN	25/05/2021	15/06/2021	21
Controladoria Geral do Distrito Federal – CGDF	19/05/2021	08/06/2021	20
Secretaria de Administração Penitenciária – SEAPE	25/05/2021	24/06/2021	30
Secretaria de Comunicação do Distrito Federal	25/05/2021	24/06/2021	30
Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural	25/05/2021	14/06/2021	20
Secretaria de Estado da Mulher	25/05/2021	24/06/2021	30
Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação	25/05/2021	16/06/2021	22
Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa	25/05/2021	14/06/2021	20
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico	25/05/2021	14/06/2021	20
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	25/05/2021	14/06/2021	20
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH	25/05/2021	14/06/2021	20
Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal	25/05/2021	24/06/2021	30
Secretaria de Estado de Esporte e Lazer	25/05/2021	14/06/2021	20
Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania – SEJUS	25/05/2021	14/06/2021	20
Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura	25/05/2021	14/06/2021	20
Secretaria de Estado de Saúde – SES	25/05/2021	14/06/2021	20
Secretaria de Estado de Segurança Pública	25/05/2021	24/06/2021	30
Secretaria de Estado de Trabalho do Distrito Federal	25/05/2021	24/06/2021	30
Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade	25/05/2021	14/06/2021	20
Secretaria de Estado de Turismo	25/05/2021	14/06/2021	20
Secretaria de Estado do Meio Ambiente	25/05/2021	14/06/2021	20

Secretaria de Proteção da Ordem Urbanística - DF LEGAL	25/05/2021	14/06/2021	20
---	------------	------------	----

Fonte: Elaborado pelo autor com dados coletados no e-SIC.

Dos 25 (vinte e cinco) órgãos que receberam os pedidos de informação, 22 (vinte e dois) se comprometeram a responder o questionário e 3 (três) negaram o pedido. Apesar de 22 órgãos terem se comprometido, 21 responderam o questionário. O órgão que, apesar de não ter respondido com negativa, até a presente data, não respondeu foi a Secretaria de Estado de Esporte e Lazer, cuja resposta relatava que o pedido seria enviado para a área técnica competente, como exposto a seguir:

Tendo em vista o Protocolo 00220000018202150, por meio do qual Vossa Senhoria solicita seja desconsiderado o presente registro, informamos que a nova solicitação foi encaminhada à área técnica competente para prestar as informações solicitadas no prazo legal e, tão logo, haja a manifestação do setor responsável, prestaremos os esclarecimentos pertinentes.

Assim sendo, informamos que estamos encerrando a presente demanda, conforme requerido por Vossa Senhoria.

A Secretaria de Esporte e Lazer agradece a participação do cidadão e se coloca à disposição para qualquer outro esclarecimento necessário.

Atenciosamente,

Ouvidoria da Secretaria de Estado do Esporte e Lazer

(Resposta da Secretaria de Esporte e Lazer do DF ao pedido de informação de protocolo nº 00220000018202150. Data de resposta: 14/06/2021)

Acerca dos órgãos que responderam com negativa ao pedido, a Controladoria Geral do Distrito Federal (CGDF) se recusou a responder alegando que “não responde a pesquisas que são feitas por questionários no formato de entrevista com vários servidores”. A íntegra da negativa da CGDF está a seguir:

“A CGDF não responde a pesquisas que são feitas por questionários no formato entrevista com vários servidores, entretanto solicitamos que a senhora faça um novo pedido de acesso a informação com as perguntas que deseja resposta desse órgão ou do setor correspondente, para que possamos lhe dar as respostas em cima de suas perguntas.” (Resposta da CGDF ao pedido de acesso à informação no protocolo nº00480000116202126. Data: 08/06/2021)

Também com negativa ao pedido, a Secretaria de Estado de Segurança Pública não respondeu ao questionário, pois alegou que não caberia o argumento do questionário de não identificar os entrevistados, pois perderia o caráter institucional, a saber:

- A presente solicitação, com base na Lei de Acesso à Informação – LAI, compreende um questionário de 49 perguntas – algumas, especificamente, objetivas e outras que exigem um comentário/explicação;
- As diversas perguntas envolvem várias áreas dessa Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal – SSP/DF, em razão de suas especificidades;
- Quando prestamos uma informação ela tem caráter técnico, público, não individual e prioritariamente Institucional.
- O fornecimento de informação por parte da Administração Pública visa a sua transparência, ressalvado os casos de informações de acesso restrito, as classificadas como sigilosas e de dados pessoais.

Ante o exposto, nesse sentido, analisando a contextualização do pedido, suscitamos a dúvida quanto ao objetivo da pesquisa, no que diz respeito àqueles que irão responder ao questionário e a natureza da resposta, pública ou pessoal, requisição de informações públicas ou participação de servidores em pesquisa científica:

“O público alvo compreende gestores públicos e, também, servidores que atuam especificamente nas áreas de tecnologia da informação e nas Ouvidorias.

Informamos que utilizaremos códigos para não identificar os entrevistados, salvaguardando suas identidades, assim como limitaremos o número de pesquisadores com acesso às entrevistas.”

Para nós, Administração Pública, não cabe o argumento de não identificar os entrevistados, salvaguardando suas identidades, pois ao que parece, a informação solicitada está sendo individualizada e dando a ela discricionariedade, perdendo, assim, o seu caráter institucional.

Por esse motivo não responderemos ao questionário, haja vista a dúvida suscitada.

É o que temos a informar e nos colocamos à disposição para quaisquer outros esclarecimentos.

Atenciosamente,

Ouvidoria – SSP/DF

(Resposta da SSP/DF ao pedido de informação de protocolo nº 50000089202151.
Data da resposta: 24/06/2021)

O terceiro órgão que se recusou a responder o questionário foi a Secretaria de Saúde, a qual alegou que não atendia pedidos que exigissem a produção de informação, trabalhos adicionais, interpretação, consolidação ou tratamento de dados e informações, como consta na resposta enviada pela Ouvidoria:

Conforme esclarecemos na sua solicitação de protocolo 00060000466202133, o inciso III, do Art. 14 do Decreto Nº 34.276, de 11 de abril de 2013, que dispõe sobre o acesso a informações assevera que não serão atendidos pedidos de acesso à informação que “exijam produção de informação, trabalhos adicionais de análise, interpretação, consolidação ou tratamento de dados e informações”. Nesse sentido, o preenchimento de questionário, não se constitui solicitação de acesso à informação,

segundo previsto na Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012 e normativos regulamentadores.

Atenciosamente,

Unidade Setorial de Ouvidoria

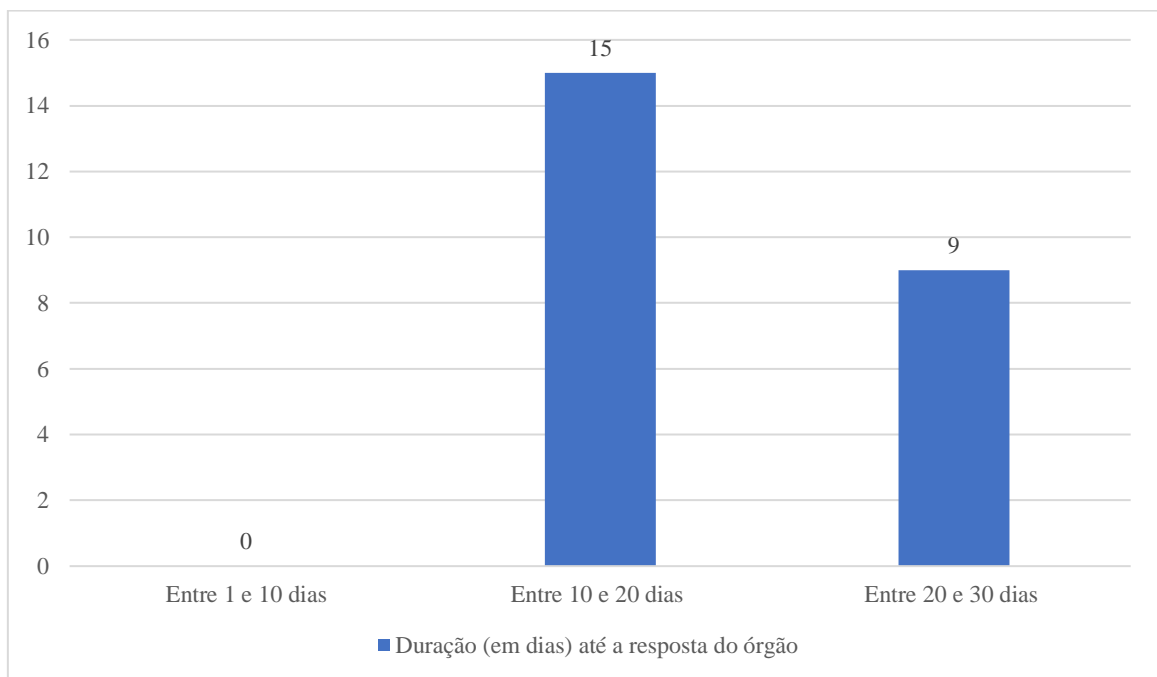
Controladoria Setorial da Saúde

Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal

(Resposta da Secretaria de Saúde do DF ao pedido de informação de protocolo nº 00060000466202133. Data da resposta: 14/06/2021)

Sobre o prazo de tramitação dos pedidos enviados, a média de dias foi de 23 dias. Não houve resposta em menos de 10 dias, sendo que 15 órgãos responderam entre 10 e 20 dias e 9 órgãos entre 20 e 30 dias, como é possível aferir no gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Duração em dias até a resposta por quantidade de órgãos

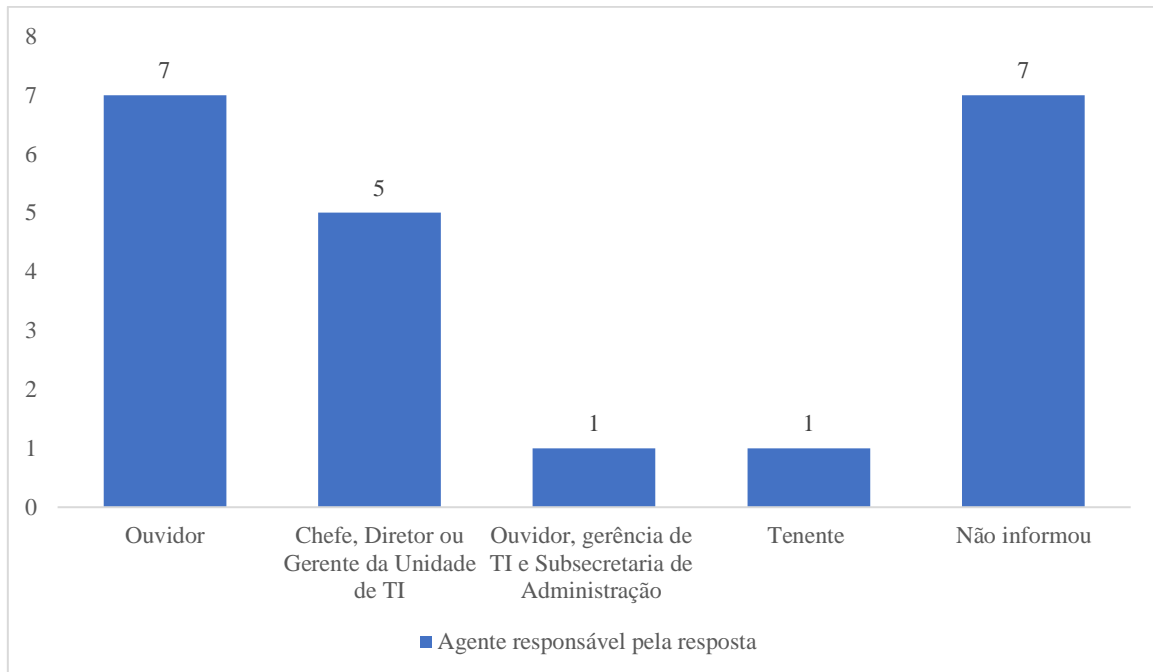


Fonte: Elaborado pelo autor.

Como mencionado, os questionários foram enviados às Ouvidorias dos órgãos, pois elas são um dos espaços reservados pela legislação para que se efetive o direito de acesso à informação pública à sociedade civil. Justamente por isso, partiu-se da premissa de que o respondente presente na Ouvidoria teria legitimidade conferida pelo órgão para representá-lo quando se trata de acesso à informação. Com isso, não se solicitou aos órgãos a obrigatoriedade de resposta à função desempenhada pelo respondente, embora tal informação pudesse ser explicitada por ele. Apesar disso, 14 órgãos responderam espontaneamente a função do

respondente. Desse total, 7 (sete) pedidos foram respondidos diretamente pelo ouvidor, 5 (cinco) foram respondidos por agentes ligados à área de tecnologia da informação, 1 (um) foi respondido por um agente militar e 1 (um) foi respondido de forma conjunta entre o ouvidor, a gerência de TI e pela subsecretaria de administração, a saber:

Gráfico 2 - Agente responsável pela resposta ao pedido de informação



Fonte: Elaborado pelo autor.

Não obstante 33% das respostas não tenham tido especificação do cargo do respondente, haja vista a não obrigatoriedade dessa resposta, a espontaneidade de quase 70% que indicaram os cargos é um ponto positivo a se considerar. Entre outras coisas, essa espontaneidade na divulgação das funções desempenhadas pelos respondentes é um indício de preocupação em publicizar que o pedido foi analisado por um servidor e não está automatizada, pelo menos, por ora.

3.2) Exploração dos dados e percepções dos órgãos

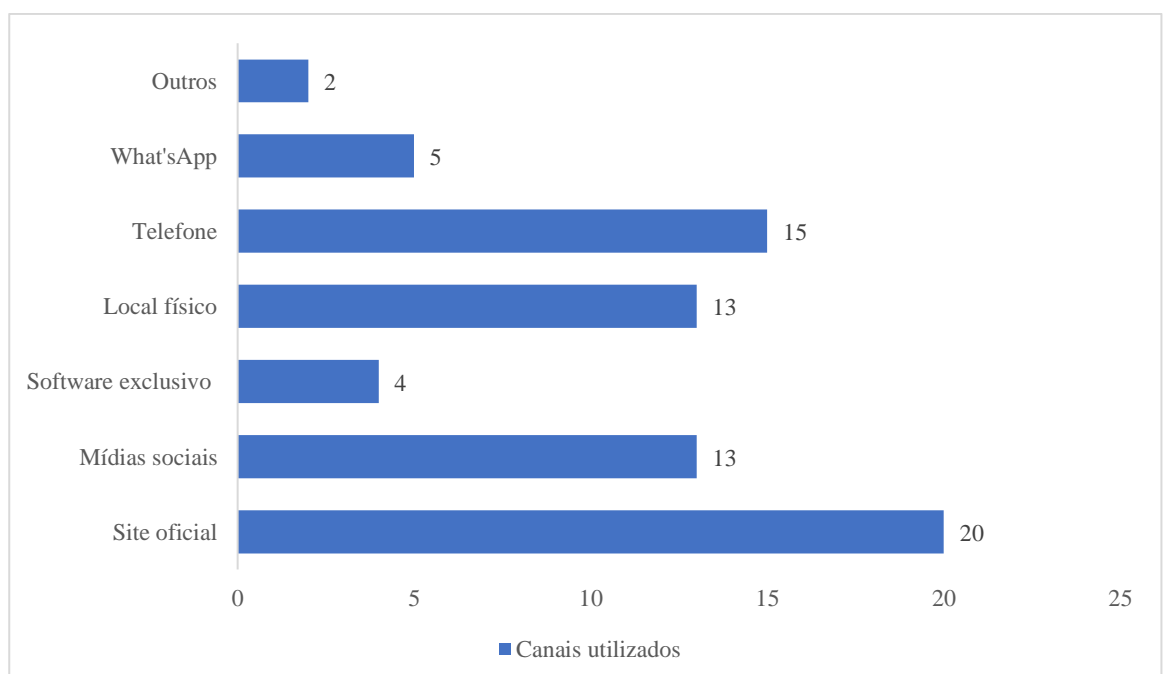
a) Eixo 1: Acesso à Informação

Em relação às respostas dos órgãos, em primeiro lugar, cabe analisar algumas perguntas do eixo “Acesso à Informação”. As perguntas apresentadas neste eixo tinham a intenção de compreender os meios utilizados para promover a transparência e o acesso à informação, a duração do trâmite, que vai desde o pedido protocolado, analisado e respondido; os assuntos solicitados; sigilo; dificuldades enfrentadas; e transparência ativa.

Em geral, quando se trata do tipo de canal utilizado para o acesso à informação, as diretrizes legislativas indicam duas possibilidades principais: atendimento físico e atendimento online. O atendimento físico é aquele que acontece quando o cidadão se desloca até o balcão da Ouvidoria e apresenta uma manifestação, um pedido ou uma reclamação diretamente para o agente público presente e responsável pelo atendimento ao público. Essa via teve de ser revista em 2020, pois a implantação do contexto pandêmico forçou os órgãos públicos a investirem tempo e recurso em projetos digitais de atendimento. Do ponto de vista normativo, o atendimento virtual ao cidadão já estava presente tanto na Lei nº 4990/2012, como no Decreto que o regulamenta no âmbito do Poder Executivo do DF, Decreto nº 34.246/2013. Em vários momentos, o Decreto nº 34.246/2013 exige que os órgãos disponibilizem “sítios oficiais na Internet” para promoverem as transparências ativa e passiva.

Aparentemente, a determinação de ocupar a internet deu resultado, pois todos os órgãos perguntados responderam possuir canais tecnológicos presentes na internet, como é possível perceber no gráfico a seguir:

Gráfico 3 - Canais utilizados pelos órgãos para o acesso à informação



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos questionários.

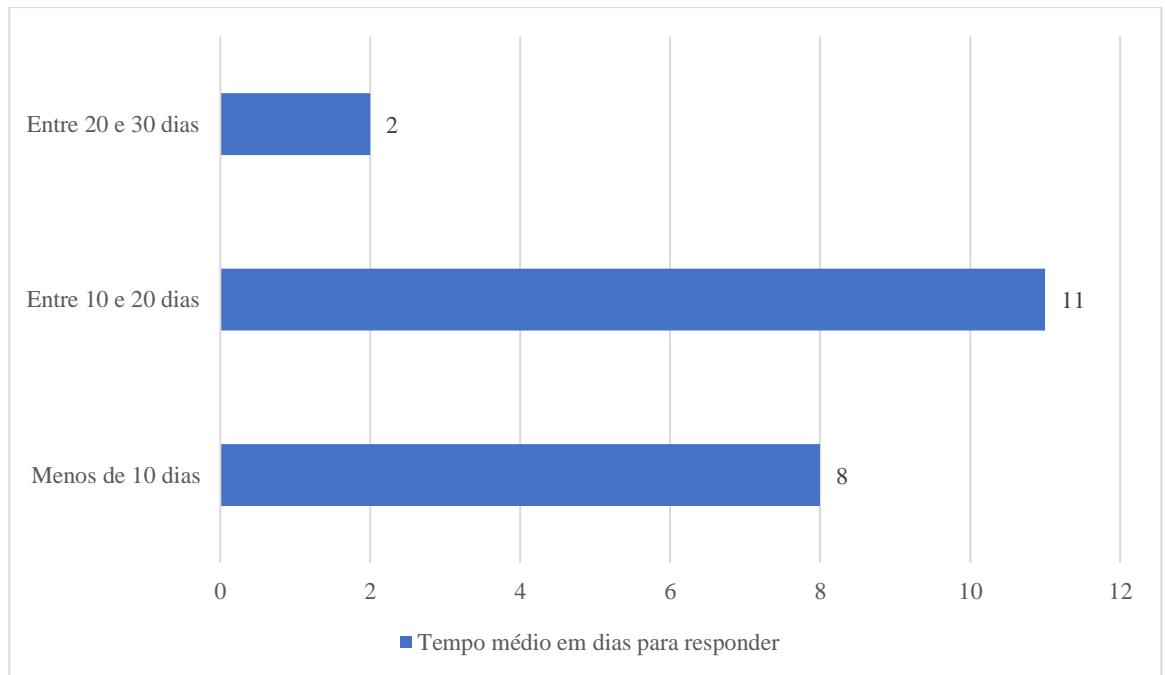
Com as informações do gráfico acima, é possível concluir que quase a integralidade dos órgãos respondentes possui canal de atendimento através de site oficial, o que faz valer a exigência da norma. Talvez por conta do contexto pandêmico, apenas 13 órgãos indicaram possuir local físico de atendimento ao cidadão. Apesar de não ser uma obrigatoriedade, o local físico é importante para suprir a necessidade de atendimento daquele cidadão que não está integrado à rede mundial de computadores ou que prefere o atendimento pessoal. No mesmo sentido, embora esteja em processo de substituição pelas ferramentas e *softwares* interligados à internet, o telefone fixo foi citado por 15 órgãos.

Parece ainda penosa a questão de elaboração de *software* próprio para a interação entre Ouvidoria e cidadão, pois somente 4 respostas relataram já terem desenvolvido algum *software*. Chama atenção o fato de que nenhum dos órgãos que respondeu já possuir *software* próprio tenha mencionado seu nome. Não que tal informação queira dizer muito a respeito disso, mas, definitivamente, significa que não é uma preocupação que reluza aos olhos de quem está responsável por criar mecanismos de transparência. Apesar disso, é notável a tentativa dos órgãos de disporem de meios que estão presentes em locais de grande destaque na sociedade brasileira atual: as mídias sociais. As mídias sociais foram mencionadas por 13 órgãos, o que indica que, cada vez mais, as Ouvidorias tentam se aproximar da população. A presença das Ouvidorias nas mídias sociais não é à toa, pois o Brasil, em 2021, foi considerado o 3º país do mundo cujos cidadãos mais utilizam mídias sociais, sendo mais de 150 milhões de usuários somente em solo nacional.⁷ Logo, a presença não somente dos órgãos responsáveis por prestar informações aos cidadãos, como também do Governo é uma tendência em ascensão. Entre as mídias sociais citadas nas respostas estão: *facebook*, *instagram*, *linkedin* e *twitter*. No mesmo sentido, o *WhatsApp* foi mencionado por 5 Ouvidorias. Dividiu-se o *WhatsApp* das demais mídias sociais pela sua dinamicidade e facilidade de acesso por quem possui celular.

Quanto ao tempo médio de resposta, tem-se o seguinte:

⁷ DIÁRIO DA ZONA NORTE. **Brasil é o 3º país que mais usa redes sociais no mundo: 1º- Youtube e 2º- WhatsApp**. 2021. Disponível em: <<https://www.diariozonanorte.com.br/brasil-e-o-3o-pais-que-mais-usa-redes-sociais-no-mundo-1o-youtube-e-2o-whatsapp/>> . Acesso em outubro de 2021.

Gráfico 4 - Tempo médio em dias para responder aos pedidos



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas dos questionários.

O gráfico acima revela que 52% dos órgãos tendem a responder o pedido de informação entre 10 e 20 dias, o que representa 11 dos 21 órgãos respondentes; 38% deles afirmaram responder em menos de 10 dias; e 10% entre 20 e 30 dias. Considerando-se que a Lei distrital nº 4990/2012, em seu artigo 15, § 1º, estabelece que, não sendo possível conceder acesso imediato à informação, o prazo para resposta deve ser de até 20, podendo, com base no § 2º, ser estendido por mais 10 dias, 90% dos órgãos afirmaram cumprir com facilidade a determinação legislativa de até 20 dias. Somente dois órgãos afirmaram responder entre 20 e 30 dias, o que não representa algo negativo, pois a própria LAIDF, assim como a LAI federal, permite a prorrogação do prazo, desde que seja expressamente justificado pelo órgão ao cidadão. Se contrastados esses dados com aqueles apresentados na subseção anterior, na qual se relata o percurso metodológico, chama atenção o fato de a média de dias, para as respostas dos pedidos de acesso à informação submetidos para a construção desta pesquisa, ser de 23 dias, além de que quase 30% (7 órgãos) responderam ao pedido de acesso, com o questionário respondido ou com negativa, no prazo máximo estipulado pela legislação, isto é, em 30 dias.

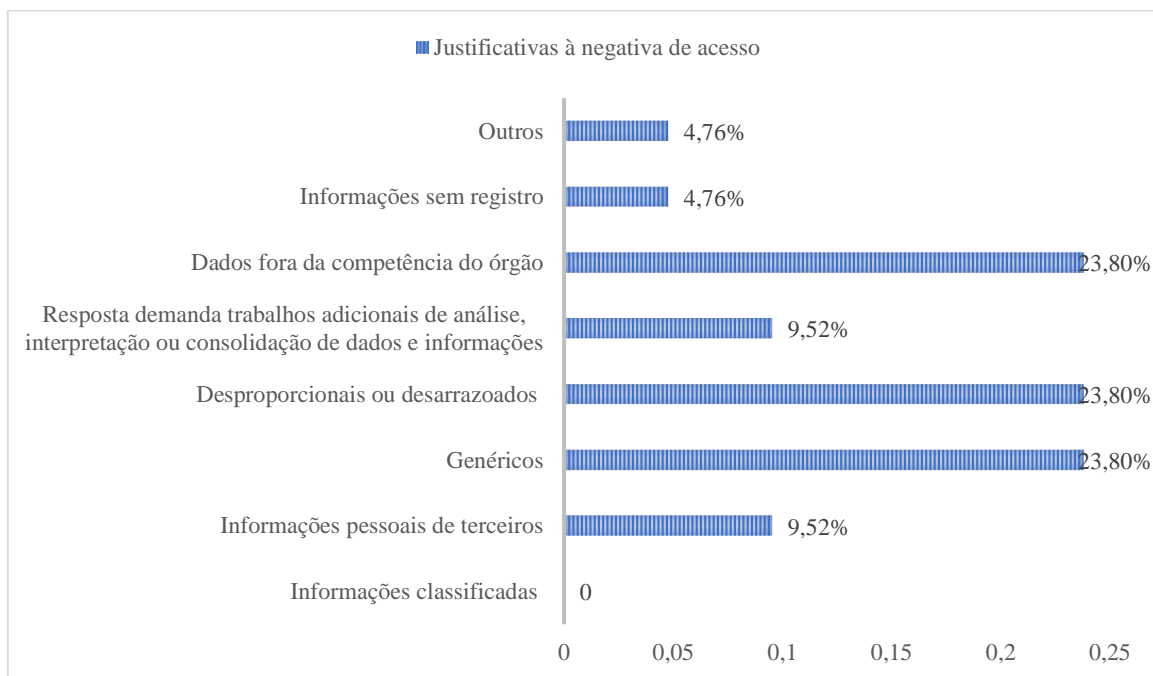
A determinação temporal e de obrigatoriedade de resposta (seja com a informação solicitada ou com a negativa e sua justificativa) são importantes para conferirem aplicação do direito constitucional e fundamental do acesso à informação. Parte-se da lógica de que se está no texto constitucional, via de regra, deve ser cumprido. Tanto é que as leis e decretos que

regulam o acesso à informação no Brasil estabelecem uma obrigatoriedade de resposta, seja para indicar que a informação já é pública, ou para conceder a informação, ou para negar acesso.

Sobre os principais assuntos solicitados no âmbito do Poder Executivo do DF, os órgãos informaram que 75% deles são sobre assuntos relacionados à competência do órgão; 20% não são relacionados à competência do órgão; e 5% são referentes a outros tipos, como informações pessoais, pedidos de reparos de dados ou manutenção de sites. Quando descritos, os assuntos atendidos abordam campanhas publicitárias, contratos com agências oficiais de publicidade, custos e licitações, informações sobre processos, projetos e serviços prestados pelo órgão, assuntos de TIC, Covid-19, iluminação pública, entre outros.

Acerca das informações que obtiveram negativas e, portanto, não se concedeu o acesso à informação, os órgãos informaram que as justificativas das negativas foram:

Gráfico 5 - Justificativas à negativa do pedido de acesso



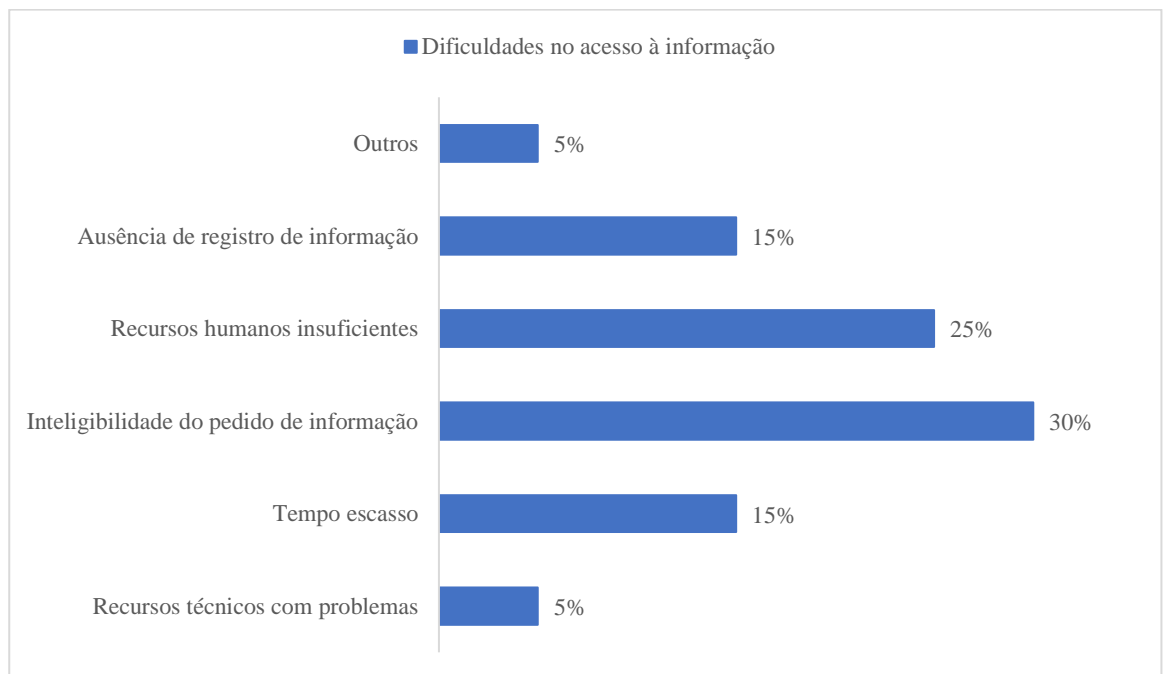
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pelos órgãos.

A despeito dessas justificativas, duas Secretarias relataram nunca terem negado pedido de acesso à informação, são elas: a Secretaria de Estado de Cidadania e Justiça do DF e a Secretaria de Comunicação do DF. Em relação a categoria “outros”, os órgãos explicaram que se tratavam de pedidos feitos a outro setor, o que é o mesmo que dizer que não são de competência do órgão.

Em relação à proteção da informação sigilosa, a integralidade das entidades alegou que protegem tal informação, assim como também protegem a informação pessoal. O meio para se proteger a informação sigilosa ou pessoal é a instauração de um processo via Sistema Eletrônico de Informações (SEI), portal no qual é possível, por meio de senha individual e passível de auditoria, o tratamento e a classificação do grau de privacidade de cada informação. Todos os órgãos disseram utilizar o SEI para este fim, o que indica que a implementação tecnológica já alcançou os processos em que atuam. Não é possível, contudo, afirmar se todos os processos correm necessariamente por meio digital, mas pode-se afirmar que, dado o contexto pandêmico, que impossibilitava o atendimento presencial, deduz-se que os processos, em sua grande maioria, são abertos por meio digital; se não abertos, são digitalizados em algum momento da fase de tramitação para que seja possível a sua análise pelo setor ou servidor responsável.

Em relação às maiores dificuldades apontadas pelos órgãos, a pergunta permitia que os órgãos indicassem, à sua maneira, quais opções mais descreviam as suas próprias dificuldades, como se pode ver no gráfico abaixo:

Gráfico 6 - Dificuldades no acesso à informação



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise dos dados dos questionários.

Os dados que representam as dificuldades não são reduzidos a um intervalo de 100%, pois indicam a média ponderada de cada opção tendo em vista o peso indicado por cada órgão a cada opção. Logo, pode acontecer de um órgão indicar uma dificuldade que não foi elencada por outro órgão. Na prática, isso aponta a uma tendência de pesos nas dificuldades. Uma vez

que 30% dos respondentes afirmaram que a maior dificuldade é em relação à inteligibilidade do pedido, isto representa que, dentre o total de respostas, o maior peso atribuído a uma dificuldade foi nesta opção. Dificuldades de inteligibilidade tem a ver com características que, por alguma razão subjetiva, impedem sua fidedigna compreensão. Tendo em vista a alta representatividade da dificuldade de inteligibilidade, surge o questionamento se o sistema utilizado consegue mobilizar explicações compreensíveis e aplicáveis na prática para a população sobre o que deve conter no pedido, sobre o teor dos pedidos, e também se a população compreende o que é esse direito e como ele deve ser usado. No entanto, para essas indagações, o presente trabalho não consegue servir de parâmetro elucidativo, mas pode ser um caminho interessante a se percorrer em trabalhos futuros.

Em seguida, nota-se um peso maior à dificuldade relacionada aos recursos humanos insuficientes, pois 25% das respostas apontaram tal opção. Muitas vezes, essa dificuldade se mostra por meio da ausência de pessoal qualificado para determinada função, seja por falta de treinamentos para aqueles que já atuam, falta de recrutamento, inexistência de departamento responsável, entre tantos outros. Além disso, igualmente, 15% das respostas relataram ausência de registro de informação, ou tempo escasso; por fim, 5% apontaram para recursos técnicos com problemas.

Por fim, quando perguntados sobre se é possível transformar os pedidos de acesso à informação em transparência ativa, 90% dos órgãos afirmaram que sim e 10% que não. Entre as justificativas para o “não”, que foi indicado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF e pela Secretaria de Cultura e Economia Criativa do DF, o primeiro afirmou que alguns dados, se exteriorizados, podem confundir o cidadão, como estudos técnicos e pareceres específicos; e o segundo, a Secretaria de Cultura e Economia Criativa do DF, relatou que “muitos são acessos a processos, que muitas vezes são físicos e de interesse particular. E outras informações são dúvidas/solicitações pontuais, não sendo possível antecipá-las, e publicá-las no site, por exemplo”.

b) Eixo 2: Inovação Tecnológica

A inovação é definida pela legislação brasileira em dois momentos. O primeiro, em 2004, com a Lei nº 10.973, apresentava a inovação como a “introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resulte em novos produtos, processos ou

serviços”; já o segundo, em 2016, com a Lei nº 13.243, acrescentou no conceito anterior a importância do aperfeiçoamento ou melhoria do serviço, produto ou processo existente.

O conceito legal de inovação, portanto, foi reformulado para pensar a sua dinamicidade e a necessidade de contínua adaptação do termo. Além disso, a palavra “inovação” já havia sido acrescentada na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 85 de 2015. No âmbito do Distrito Federal, os estímulos à inovação são regulados pela Lei Distrital nº 6.140/2018, que define a inovação como a “introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características o produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade, desempenho e sustentabilidade.” O destaque trazido pela legislação distrital foi no sentido de acrescentar a importância do ganho em qualidade, desempenho e sustentabilidade do objeto da inovação.

Com isso em vista e com a intenção de examinar como os órgãos têm desenvolvido ferramentas que proporcionem inovação tecnológica correlacionada à efetivação do direito de acesso à informação, apresentam-se perguntas no questionário que têm como objetivo o mapeamento das iniciativas, o desenvolvimento de processos e projetos tecnológicos, assim como as capacidades humana e técnica para implementar iniciativas desse fim.

Por conseguinte, em relação a existência de produtos criados ou desenvolvidos pelos órgãos para proporcionarem o acesso à informação e a transparência por meio da inovação tecnológica, dentre os 20 órgãos que responderam a esta indagação, 11, isto é, 55% afirmaram não possuir nenhum produto desenvolvido pelo órgão, ao passo que 9, ou melhor, 45% responderam possuir. Entre os que responderam “não”, as justificativas giraram em torno da falta de orçamento para se criar produtos tecnológicos e escassez de base de dados que possibilitem a criação de sistemas. Como alternativa a esses problemas que resultam na não existência de produtos específicos desenvolvidos por eles, os órgãos citaram a utilização do Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), desenvolvido pela CGU como porta de entrada para os pedidos de informação no Poder Executivo. Além do e-SIC, faz-se jus da utilização de produtos tecnológicos públicos, como apontou a SECOM, dentre os quais é possível citar a utilização de mídias sociais, as quais, por si só, já seriam suficientes para proporcionarem o acesso à informação. Entre aqueles que responderam “sim”, os produtos desenvolvidos foram: DF no Ponto; Geoserver; Portal da Regularização; e Portal do PDOT.

Apesar de apresentar quais produtos foram desenvolvidos, não cabe a esta pesquisa avaliar a eficácia de tais mecanismos, atividade que será alvo de trabalhos futuros.

Acerca da percepção dos órgãos sobre a questão do desenvolvimento tecnológico atrelado ao acesso à informação, percebe-se uma grande preocupação em relação ao acesso à informação, tanto é que, como é possível perceber a partir na nuvem de palavras apresentada abaixo, os termos “acesso”, “informação” e “informações” foram os mais frequentes nas respostas, aparecendo, os dois primeiros, em 7 ocasiões e, o terceiro, em 6 momentos. Justamente por isso, essas palavras aparecem com destaque na nuvem de palavras. É evidente, ainda, o destaque às palavras “ações”, “desenvolvimento”, “tecnológico”, “órgão”, que aparecem, cada uma, em 4 (quatro) ocasiões. Nesse sentido, parece razoável concluir que há um grau significativo de importância destinado à confecção de ações para o desenvolvimento tecnológico nos órgãos, apesar do cenário concreto revelar que mais da metade deles ainda carece de desenvolvimento de projetos nesse sentido. Após a nuvem de palavras, apresenta-se uma tabela com as 15 palavras mais frequentes neste tópico.

Figura 1 - Nuvem de palavras produzida a partir das respostas acerca de como o órgão trata da questão de desenvolvimento tecnológico e acesso à informação.



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos questionários aplicados após processamento de dados no *software* NVIVO.

Tabela 2 - Lista dos 15 termos mais frequentes acerca da existência de produtos desenvolvidos pelos órgãos para a promoção do acesso à informação por meio do tecnológico.

Table with 4 columns: Palavra, Extensão, Contagem, Percentual ponderado (%).

acesso	6	7	2,41
informações	11	7	2,41
informação	10	6	2,07
ações	5	4	1,38
desenvolvimento	15	4	1,38
órgão	5	4	1,38
sistemas	8	4	1,38
tecnológico	11	4	1,38
ambientais	10	3	1,03
digital	7	3	1,03
estamos	7	3	1,03
legais	6	3	1,03
meio	4	3	1,03
sociais	7	3	1,03
atendimento	11	2	0,69

Fonte: Elaborado pelo autor após processamento das respostas no *software* NVIVO.

Ainda sobre o desenvolvimento próprio de produtos tecnológicos que promovam a transparência e o acesso à informação, 90% dos órgãos consideram essa ação inovadora. Em relação ao sistema de pedidos de acesso à informação utilizado pelos órgãos, 95% dos órgãos não desenvolveram o sistema/*software* utilizado. Todos eles disseram que o sistema usado foi criado pela CGU, qual seja o e-SIC e o portal da ouvidoria na internet.

Acerca da existência de programas de aprendizagem em inovação tecnológica nos órgãos, apenas a SECTI e a Secretaria de Projetos Especiais afirmaram contar com um programa próprio de capacitação em aprendizagem inovadora. A SECTI foi a única entidade que descreveu os programas que o órgão possui, os quais são, entre outros, Inovatech, DF+Produtivo, Include e Bolsa Universitária.

Em se tratando do procedimento que deve ser realizado pelo cidadão quando em face de uma negativa de acesso à informação, 19 órgãos responderam a essa questão, sendo que 16 deles responderam que o cidadão pode escolher entre o sistema local ou físico, 2 disseram que o cidadão só tem a possibilidade pelo sistema e 1 alegou que o cidadão só tem a possibilidade pelo local físico. Esse dado revela que o nível de implementação tecnológica presente nos órgãos já possibilita ao cidadão, na maior parte das vezes, a possibilidade de optar entre atendimento físico ou eletrônico. Apenas a Secretaria de Cidadania e Justiça do DF respondeu que, em caso de negativa, o cidadão só pode optar pela via física.

Em relação a consideração da acessibilidade para pessoas com deficiência como um aspecto observado na produção de novos processos, produtos e serviços que envolvam inovação tecnológica e acesso à informação, 90% dos órgãos afirmaram se atentar a essa necessidade. Apenas a SECEC respondeu “não” a essa indagação, mas, para isso, explicou que “geralmente os sistemas acompanham o que é realizado no GDF”. O DF LEGAL não soube responder a essa pergunta. Em geral, é possível observar que a questão da acessibilidade se revela quase um consenso entre os órgãos.

Quando questionados sobre o recebimento de algum incentivo ou apoio para a criação, implementação de ferramentas de inovação, dos 19 respondentes, apenas 6 (seis) órgãos relataram receber. Entre os que responderam que recebem, ressaltam-se as citações às emendas parlamentares, que estão previstas no Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI). Vale mencionar que este trabalho não tratou de avaliar *como* e *se* os recursos do PDTI estão efetivamente sendo implementados para este fim. No entanto, esse tema poderá ser alvo de discussões futuras. Apesar disso, o que é possível concluir em cima das respostas é possível afirmar que existe orçamento destinado ao desenvolvimento tecnológico no âmbito do GDF presente no PDTI, porém a maioria esmagadora dos órgãos alertou para a falta de orçamento real destinado à questão.

Em relação à existência de iniciativa integrada ou de colaboração entre as entidades públicas ou Poderes do DF para a criação de *software* ou outras tecnologias que visem a participação da população, dos 18 órgãos que respondem a esta questão, nove disseram que não existe, oito que existe algum tipo de iniciativa e um não soube responder. Na prática, esse dado revela que ainda existe um problema a ser enfrentado em relação aos mecanismos de *accountability* e de governança digital que envolvam a participação popular. A impressão que fica é a de que os órgãos criam suas iniciativas de maneira *top-down*, de cima para baixo, isto é, apenas apresentam as iniciativas já prontas para a sociedade, mas não condicionam a participação popular ao processo deliberativo e construtivo da política.

A percepção dos órgãos, quando perguntados sobre se consideram a inovação tecnológica importante para a garantia do acesso à informação, é a de que a inovação tecnológica é um elemento determinante para se promover o acesso. Isso fica claro quando observada a frequência em que os termos mais repetidos aparecem. A palavra “informação”, “acesso”, “cidadão” e “inovação” foram as que mais frequência tiveram ao longo das respostas dos órgãos sobre essa questão, aparecendo respectivamente 8, 7, 6 e 5 vezes cada. Nota-se que os órgãos entendem a centralidade da tecnologia para o desenvolvimento mais participativo do acesso à

informação. O conteúdo das respostas denota que a tecnologia facilita e torna mais acessível o acesso, assim como condiciona um espaço de maior interação entre o Estado e a sociedade civil. Nesse sentido, a ocorrência dos termos “tecnologia”, “transparência” e “facilita” podem representar que os órgãos reconhecem a tecnologia como meio facilitador da transparência, pois, se observados os conteúdos das respostas, em diversas ocasiões, o entendimento a que se chega é justamente esse.

Figura 2 - Nuvem de palavras contendo os 50 termos mais frequentes nas percepções sobre inovação tecnológica como garantia de acesso à informação.



Fonte: Elaborado pelo autor após processamento dos dados no *software* NVIVO.

Tabela 3 - Lista dos 15 termos mais frequentes nas percepções sobre inovação tecnológica como garantia de acesso à informação.

Palavra	Extensão	Contagem	Percentual ponderado (%)
informação	10	8	2,90
acesso	6	7	2,54
cidadão	7	6	2,17
inovação	8	5	1,81
informações	11	4	1,45
tecnologia	10	4	1,45
Estado	6	3	1,09
facilita	8	3	1,09

Maior	5	3	1,09
Podem	5	3	1,09
população	9	3	1,09
transparência	13	3	1,09
atentos	7	2	0,72
disponibilização	16	2	0,72
essencial	9	2	0,72

Fonte: Elaborado pelo autor após processamento das respostas no *software* NVIVO.

Finalmente, a respeito das percepções a respeito de quais seriam as fortalezas e as dificuldades na implementação das iniciativas sobre inovação tecnológica na efetivação do direito de acesso à informação, percebe-se que a maior dificuldade é em relação aos recursos, termo que aparece em 8 momentos, o dobro de vezes que o segundo termo mais frequente. Os órgãos ressaltaram que não possuem orçamento para desenvolver tecnologia ou produtos que auxiliem o cidadão a encaminhar suas demandas. Na prática, isso implica em limitações não só para os cidadãos, mas também para a equipe que desempenha o papel de receber as demandas da população. Isso se transparece quando observado que os termos “equipe”, “falta” e “inovação” aparecerem 4 vezes cada ao longo das respostas. As dificuldades em relação à equipe têm a ver com a ausência de recursos humanos e a necessidade de capacitação dos gestores. Logo, as dificuldades podem ser agrupadas em dois grupos específicos: falta de recursos financeiros e falta de recursos humanos.

Apesar disso, as fortalezas citadas pelos órgãos vão na direção da otimização de processos, incentivo de melhores práticas e comprometimento dos gestores com as demandas dos cidadãos. As fortalezas aqui são entendidas como aquelas características que ajudam a descrever os aspectos positivos e que merecem destaque na efetivação do direito constitucional de acesso à informação pública.

Figura 3 - Nuvem de palavras com as 50 palavras mais frequentes quando perguntados acerca das fortalezas e dificuldades sobre inovação tecnológica e acesso à informação.



Fonte: Elaborado pelo autor após processamento dos dados no *software* NVIVO.

Tabela 4 - Lista das 15 palavras mais frequentes quando perguntados acerca das fortalezas e dificuldades sobre inovação tecnológica e acesso à informação

Palavra	Extensão	Contagem	Percentual ponderado (%)
Recursos	8	8	3,31
Equipe	6	4	1,65
Falta	5	4	1,65
Inovação	8	4	1,65
Acesso	6	3	1,24
Dificuldades	12	3	1,24
Humanos	7	3	1,24
Implementação	13	3	1,24
Cidadão	7	2	0,83
Corpo	5	2	0,83
desenvolvimento	15	2	0,83
Ferramentas	11	2	0,83
Financeiros	11	2	0,83
Força	5	2	0,83
Grande	6	2	0,83

Fonte: Elaborado pelo autor após processamento dos dados no *software* NVIVO.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou analisar a percepção do Poder Executivo do Distrito Federal a respeito da implementação da Lei de Acesso à Informação nos órgãos e entidades que compõem o GDF. Para isso, apresentaram-se algumas discussões teóricas e normativas que envolvem o tema do acesso à informação, seus desdobramentos, aplicação e regulamentação no âmbito do Poder Executivo.

Mostrou-se como o acesso à informação pública evoluiu no Brasil, tornando-se, desde a Constituição Federal de 1988, um direito fundamental, cujos desdobramentos alcançam aspectos da transparência, publicidade e *accountability*.

Em outro sentido, analisaram-se ainda os alcances da Lei de Acesso à Informação em seus âmbitos federal e distrital, bem como se focou no sistema de acesso à informação na Administração Pública do DF. Intentou-se, então, compreender como os gestores interpretam e aplicam os ditames da LAI para possibilitar a transparência, a prestação de contas, *accountability*, bem como se buscou analisar como os órgãos atuam em prol da implementação tecnológica do acesso à informação.

Talvez o principal achado que os dados revelam é que, no âmbito do Poder Executivo, ainda há muita dificuldade em relação à efetivação do direito de acesso à informação. Pelo que os dados indicam, o cidadão tem o direito de realizar a sua solicitação de informação pública, mas não é chamado a fazer parte do processo de construção de ferramentas, em especial as tecnológicas, que possam auxiliar os gestores na aplicação da política pública.

Além de ser um direito constitucionalizado, o acesso à informação se materializa como uma política pública que está presente em todos os órgãos da administração direta e indireta e se aplica a partir do cumprimento, em âmbito federal, da Lei nº 12.527/2011 e, no âmbito distrital, da Lei nº 4990/2012. Ambas legislações apresentam semelhanças que reforçam a intenção de padronização do legislador derivado na implementação da política de acesso à informação.

Como uma política pública já em implementação, porém, o acesso à informação, pelo menos no âmbito do Poder Executivo, carece de mecanismos que proporcionem maior espontaneidade dos gestores em aplicar a transparência. A transparência é um direito basilar da democracia e, não à toa, é tão reforçado pelas tentativas de concretização do direito de acesso

à informação. Quando se trata da efetivação desse direito de forma voluntária, o ponto positivo se dá em relação à obrigatoriedade que a lei reserva à criação de portais oficiais, nos quais o cidadão, além de poder ingressar com uma manifestação, pedido ou reclamação, pode ter acesso a dados abertos, livres e acessíveis, além de informações públicas de conhecimento coletivo.

Não se pode dizer que os gestores não estão engajados na construção de mecanismos de efetivação do direito de acesso, pois as respostas analisadas demonstram explícita preocupação com questões orçamentárias e de capacidades humanas e técnicas. Apesar disso, é possível afirmar que tal engajamento precisa preconizar a participação da sociedade civil, de modo a se considerar uma relação contínua entre Estado e sociedade civil, da qual os frutos sejam a melhoria dos sistemas já existentes e a expansão dos mecanismos de acesso.

A implementação tecnológica do direito de acesso já é uma realidade nos órgãos do Poder Executivo do DF, mas ainda não se pode afirmar que esse processo de implementação esteja colhendo resultados tão significativos quanto se mostrou a criação de legislação própria para regular o tema no DF. O momento atual exige cautela e paciência para lidar com políticos que possuem preocupações que não abarcam a ampliação da transparência.

Outro importante achado que os dados possibilitam é a constante reclamação dos órgãos sobre a falta de recursos. Como se efetiva uma política pública sem recurso? Certamente, não há como implementar projetos tecnológicos que não existem e sequer possuem recursos para tanto. Como mencionado no capítulo 3, esta pesquisa não objetivou uma análise dos alcances orçamentários, mas os relatos dos órgãos chamam gritante atenção a essa dificuldade. Ressalta-se, então, que não se efetiva política pública nenhuma sem recurso, sem previsão orçamentária, ou com previsão orçamentária, mas sem efetivação dessa previsão. Numa sociedade movimentada pelo capital, a ausência de recursos significa muito. Entre muitos cenários, significa a impossibilidade de garantir ao cidadão um meio de controle, fiscalização e de transparência eficiente, eficaz e efetivo, bases indispensáveis para a implementação de uma boa política pública.

De toda sorte, as instituições de controle e transparência, como a CGU, a CGDF e a Secretaria de Controle do DF, têm atuado como meios de manutenção e de visibilidade das demandas da sociedade civil por mais acesso. É por meio do acesso à informação que se realiza a governança e se garante a *accountability* social, isto é, o controle, a fiscalização, a transparência e a responsividade, conceitos tão nobres, mas ainda pouco efetivados.

Em termos de desafios futuros, os dados apresentados neste estudo abrem caminho para análises ainda mais profundas sobre como a gestão pública observa, recebe e implementa as políticas públicas, sobretudo as de controle social e que demandam contínuo contato com a sociedade civil. Há, ainda, outros problemas que podem ser visualizados no processo de amadurecimento deste tema, tal como o do uso do CAPTCHA nos sítios eletrônicos das ouvidorias e e-SIC. Igualmente, está aberta a discussão sobre os parâmetros de dificuldades que os cidadãos encaram no processo de realização do pedido de informação, como também as vicissitudes que os órgãos públicos se deparam nesta seara, em particular as questões orçamentárias. Sem dúvidas, esses são alguns caminhos possíveis para o futuro e que podem servir de alimento para novas pesquisas.

Além disso, acerca de desafios para o autor deste estudo, se colocam a necessidade e o desejo de traçar pesquisas sobre controle social e mecanismos participativos para a efetivação de direitos. Muitos dados do questionário, sobretudo em relação aos eixos que não dizem respeito diretamente ao acesso à informação, ainda carecem de aprofundada análise. Sorte é que o tempo é o rei de todas as ambições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGGIO, Camilo; SAMPAIO, Rafael Cardoso. Democracia digital e participação: os modelos de consulta e os desafios do gabinete digital. In: COCCO, Giuseppe (org). **Gabinete Digital: análise de uma experiência**. Porto Alegre: Companhia RioGrandense de Arte Gráfica, 2013.

AMORIM, F. B.; STADLER, A. O acesso à informação na gestão pública: dificuldades enfrentadas pelo poder executivo municipal de Londrina/PR. **Revista de Gestão e Secretariado**. [S.I], v. 10, n. 2, pp. 246-268, 2019.

ARAÚJO, Carlos Alberto Ávila. O conceito de informação na Ciência da Informação. *Inf. & Soc.:Est.*, João Pessoa, v.20, n.3, p. 95-105, set./dez. 2010.

ARAÚJO, L. P. M. de; MARQUES, R. M. Uma análise da transparência ativa nos sites ministeriais do Poder Executivo Federal brasileiro. **Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação**, [S. l.], v. 12, n. 2, p. 419–439, 2019. DOI: 10.26512/rici.v12.n2.2019.9236. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/RICI/article/view/9236>. Acesso em: out. 2021.

ARTIGO 19. **Guia prático da lei de acesso à informação**. São Paulo: Artigo 19, 2016. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2016/10/Guia-Pr%C3%A1tico-da-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Informa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em outubro de 2021.

ARTIGO 19. **Os 5 anos da lei de acesso à informação**: uma análise de casos de transparência. Article 19. 2017. Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2017/05/15/os-5-anos-da-lei-de-acesso-a-informacao-uma-analise-de-casos-de-transparencia/>. Acesso em: 27 dez. 2018.

ARTIGO 19. **Princípios para uma legislação sobre acesso à informação pública**. 2009. Disponível em: <http://artigo19.org/infoedireitoseu/?p=81>. Acesso em 08 out. 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 2011.

BARRETO, Aldo de Albuquerque. **A transferência de informação, o desenvolvimento tecnológico e a produção de conhecimento**. Disponível em: <http://200.20.0.78/repositorios/handle/123456789/523>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

BATAGLIA, Murilo Borsio. Acesso à informação e corrupção: investigando o contexto institucional da CGU. Dissertação (Mestrado em Direito). 212f. Brasília: UnB, 2019.

BATAGLIA, Murilo Borsio; FARRANHA, Ana Claudia. Lei de acesso à informação e comissões de ética: como esses discursos se cruzam? **Revista Direito e Desenvolvimento**. v.9. n. 2. p.225-248. Paraíba. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/500/564>. Acesso em: 12 dez. 2018.

BATAGLIA, Murilo Borsio; FARRANHA, Ana Claudia. Controle social e acesso à informação: o papel da transparência passiva no enfrentamento à corrupção. **Revista Interfaces Científicas – Direito**. Vol.6. n. 3. p.27-42. Aracaju. jun.2018a.

BATISTA, Carmem Lúcia. Informação pública: controle, segredo e direito de acesso. **Intexto**, Porto Alegre, UFRGS, n.26, p. 204-222, jul. 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct. Acesso em outubro de 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em outubro de 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em outubro de 2021.

BRASIL. Lei nº 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. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em outubro de 2021.

CAMPANÁRIO, Milton de Abreu. Tecnologia, inovação e sociedade. In: **VI Módulo de la Cátedra CTS I Colombia**, 2002. Colômbia. Disponível em: <http://www.oei.es/historico/salactsi/milton.htm>>. Acesso em: 10 set. 2016.

CGU – Controladoria Geral da União. **Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal**. 4ª Ed. Brasília. 2019

CGU. Contraloria-Geral da União. Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. 2011.

CIDH. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão. 2000. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.convencao.libertade.de.expressao.htm>. Acesso em outubro de 2021.

CORBARI, Célia. Accountability e controle social: desafio à construção da cidadania. v. 1 n. 2. **Cadernos da Escola de Negócios**. 2004.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 34.276, de 11 de abril de 2013. Regulamenta a Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012, que dispõe sobre 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, todos da Constituição Federal de 1988. 2013. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=34276&txtAno=2013&txtTipo=6&txtParte=>. Acesso em outubro de 2021.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em outubro de 2021.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012. Regula o acesso a informações no Distrito Federal previsto no art. 5º, XXXIII, no art. 37, § 3º, II, e no art. 216, § 2º, da Constituição Federal e nos termos do art. 45, da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências. 2012. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/72983/Lei_4990_12_12_2012.html. Acesso em outubro de 2021.

DISTRITO FEDERAL. Portaria nº 51, de 23 de março de 2012. Designa membros do Grupo de Trabalho com o objetivo de elaborar minuta de Projeto de Lei que disponha sobre os procedimentos a serem observados pelo Distrito Federal com o fim de garantir o acesso à informação. Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF. 2012. Disponível em:

http://www2.tc.df.gov.br/sinj/Norma/70967/Portaria_51_23_03_2012.html. Acesso em outubro de 2021.

EIRÃO, Thiago Gomes; LEITE, Fernando César Lima. Acesso à informação pública e democracia: alguns apontamentos. **Biblios**. Nº 75. 2019.

GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI). **TIC governo eletrônico 2015**: pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro. São Paulo: Comitê Gestor de Internet no Brasil, 2016.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 2002

GLYNN, Patrick; KOBRIN, Stephen J; NAIM, Moisés. A globalização da corrupção. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: UnB, 2002.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini; ALMADA, Maria Paula. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VI COMPOLITICA)** – PUC RJ. 22 a 24 de abril de 2015.

GRUMAN, Marcelo. Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo. **REVISTA DEBATES**, Porto Alegre, v.6, n.3, p.97-108, set.-dez. 2012

KRAMER, G. P.; BERTOTTI, V. R. O acesso à informação como fonte de conhecimento e transparência pública a luz da lei 12.527/2011: o caso da justiça federal da cidade do rio grande. **Ágora**, v. 25, n. 51, p. 354-376, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/12049>. Acesso em: 23 out. 2021.

LIMA, Marcia H.. T. de Figueiredo *et al.* Antecedentes e perspectivas do direito à informação no Brasil: a Lei de Acesso à Informação como marco divisor. In: MOURA, Maria Aparecida (org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil**: contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito a informação e meio ambiente. 2006. 314 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

MACIEL, Caroline Stéphanie Francis dos Santos. Lei de Acesso à Informação no Governo Federal: Um balanço dos seus oito anos de vigência. **Revista de Direito da Administração Pública**, ISSN 2595-5667, a. 6, v. 1, n. 1, jan/jun, 2021.

MARIA, Isabela; PICOLO, Cynthia. **Autodeterminação informativa: como esse direito surgiu e como ele me afeta?**. 2021. Disponível em:

<https://lapin.org.br/2021/04/27/autodeterminacao-informativa-como-esse-direito-surgiu-e-como-ele-me-afeta/>. Acesso em outubro de 2021.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARSDEN, Christopher T. Introduction: information and communications technologies, globalisation and regulation. In: MARSDEN, Christopher T. **Regulating the global information society**. London: Routledge, 2000.

MARTINS, Paula Ligia. Acesso à Informação – um direito fundamental e instrumental. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 24, no 1, p. 233-244, jan/jun 2011.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Direito fundamental de acesso à informação. **A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional** | Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 127-146, abr./jun. 2014.

MEDEIROS, Clayton Gomes de; WACHELESKI, Marcelo Paulo. A Lei de Acesso à Informação e o Princípio da Transparência na Administração Pública. *Sd*

MERLO, Sandra; BASSI, Juliane dos Santos; CRUZ, Jorge Alberto Soares. Lei de Acesso à Informação Pública: algumas considerações. **Biblos: Revista do Instituto de Ciências Humanas e da Informação**, v.28, n.3. Edição Especial. 2014.

MOTTA, Fabrício. **Publicidade e transparência são conceitos complementares**. *Conjur*. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-01/interesse-publico-publicidade-transparencia-sao-conceitos-complementares>> - acesso em outubro de 2021.

O'DONNELL, Guilherme. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: revista de cultura e política**. São Paulo, n. 44. p. 27-54. 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci_arttext. Acesso em outubro de 2021.

OLIVEIRA, Heletícia Leão de. Direitos fundamentais, ponderação e racionalidade jurídica nas decisões judiciais brasileiras: uma leitura a partir de Robert Alexy. **R. Dir. Gar. Fund.**, Vitória, v. 15, n. 2, p. 15-49, jul./dez. 2014.

OLIVEIRA, Kevin Silveira de; SANTOS, Bianca Helena dos. O direito fundamental ao acesso à informação e a ética dos seus profissionais. *VirtuaJus*, Belo Horizonte, v.5, n. 9, p.302-309, 2º sem. 2020.

RAMOS, Severiano Fernández. El derecho fundamental de acceso a la información pública. Cuadernos Manuel Giménez Abad, nº 13, 2017.

ROCCO, Brenda Couto de Brito. Digital records; Public administration; Record management. 2013. 135 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro / Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro, 2013.

ROSA, Antonio Quintino. Era digital. MARTÍNEZ, Juan Manuel Portal. **El controle de la administración pública en la era digital**. Rio de Janeiro: Fórum, 2017.

ROSA, M. M. *et al.* A Lei de Acesso à informação como Instrumento de Controle Social: Diagnóstico dos Municípios do Sul do Brasil à Luz do Artigo 8º da Lei 12527/2011. **NAVUS – Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 6, n. 1, pp. 72=87, 2016

ROSA, T. C.; URBANETTO, R. P. A busca da transparência na gestão pública: lei de acesso à informação brasileira. **Páginas A&B, Arquivos e Bibliotecas (Portugal)**, n. 1, p. 138-145, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/68044>. Acesso em: 23 out. 2021.

SECCHIN, L. B. de M. Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício da cidadania. **Revista da CGU**, Brasília, v. 3, n. 5, pp. 22-45, 2008.

SILVA NETO, J. H. *et al.* Transparência Fiscal dos Municípios Mais Populosos do Estado de Pernambuco. **Teoria e Prática em Administração**. v. 9, n. 2, pp. 64-76, 2019.

SILVA, T. E. da; GOMES, T. E; CAVALCANTE, R. S. Acesso à informação: notas de pesquisa. **Informação & Informação**. [S.I.], v. 18, n. 2, pp. 01-19, 2013.

SOUZA, Victor Roberto Corrêa. O acesso à informação na legislação brasileira. **Rev. SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 33, p. 161-181, abr. 2012.

WEBSTER, Frank. **Theories of the information society**. 4th edition. London: Routledge, 2014.

ZIELINSKI, Dioleno Zella. Controle social da administração pública: a Lei de Acesso à Informação na perspectiva da dimensão da accountability societal. Curitiba: UFPR, 2015. 128p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015

ANEXO 1: Questionário

PESQUISA "GOVERNANÇA E DF: tecnologias e informação" - Termo de consentimento e Questionário

Este é um questionário que integra a pesquisa “Governança digital e Distrito Federal: tecnologias e informação”, financiada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF), e coordenada pelo Observatório de Políticas Públicas - GEOPP da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (GEOPP/FD/UnB), sob orientação da Prof. Ana Claudia Farranha.

Trata-se de pesquisa que busca analisar como órgãos do Poder Executivo (GDF), Legislativo (CLDF) e Judiciário (TJDFT) estão se adaptando para promover o direito de acesso à informação e em que medida a tecnologia contribui para essa transparência informacional.

Ao responder esse questionário, estou ciente de que contribuo com a pesquisa, e o faço de livre vontade, sem retornos financeiros, e sabendo também que posso entrar em contato com a equipe para sanar dúvidas e obter demais informações sobre esse estudo, pelo e-mail tecinfopesquisa@gmail.com ou telefone (61)981809841

Informamos que utilizaremos códigos para não identificar os entrevistados, assim como é restrito a este equipe de pesquisadores o acesso às respostas do questionário.

Ressaltamos que a pesquisa foi aprovada pela plataforma Brasil e Comitê de Ética em Pesquisa da UnB.

OBS: Basta assinalar com X o campo demarcado com ()

OBS: Quando houver as palavras "especifique", "como?" "Por quê?", pedimos a gentileza de acrescentar essa informação nos parênteses () que vêm em seguida.

Poder a que está vinculado(a)

- Poder Executivo (GDF)
- Poder Legislativo (CLDF)
- Poder Judiciário (TJDFT)

Nome da secretaria ou órgão em que atua: ()

Função que ocupa: ()

EIXO - ACESSO À INFORMAÇÃO

Acesso à informação é visto como um direito humano, vinculado à liberdade de expressão ou liberdade informacional: informar, informar-se e ser informado. Como encontrado na DUDH (Art. 19), Pacto de Direitos Civis e Políticos, Convenção Interamericana de Direitos Humanos (art. 13), e na própria CF88, art. 5º, XXXIII, do qual emanou a LAI (Lei n.12.527/11). O acesso à informação está intimamente ligado ao debate de transparência (especificamente caracteriza a transparência passiva), porém a LAI, por exemplo, também prevê requisitos para que haja transparência ativa nos sites governamentais dos diferentes poderes e dos diferentes níveis federativos, no mesmo sentido é a legislação distrital ora pesquisada (Lei 4490/12 e Decreto 34.276/13). Assim, pergunta-se:

- Quais os canais e tecnologias utilizados para promover a transparência e acesso à informação para a população? Há projetos para ampliá-los?

site

mídias sociais . Se houver, quais?: ()

software exclusivo. Se houver, especifique o nome: ()

local físico

telefone

whatsapp

outros:

- Sobre os pedidos de acesso, qual tempo médio para respondê-los?

() menos de 10 dias
 () entre 10 e 20 dias
 () entre 20 e 30 dias
 mais de 30 dias

- Sobre os pedidos de acesso, quais os principais assuntos solicitados?

assuntos relacionados à competência do órgão. Especifique: ()

assuntos não relacionados à competência do órgão. Especifique. ()

- Sobre os pedidos de acesso negados, quais as principais justificativas fornecidas que fundamentam essa negação?

informações classificadas

informações pessoais de terceiros

genéricos

desproporcionais ou desarrazoados

resposta demanda trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações,

dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

informações sem registro

outros: ()

- É feita a proteção da informação sigilosa e pessoal dentro do órgão? Como?

sim. Especifique: ()

não. Por que? ()

- Quais as maiores dificuldades apontadas pelo responsável pelas respostas a pedidos de acesso à informação?
 - () recursos técnicos com problemas
 - () tempo escasso
 - () inteligibilidade do pedido de informação
 - () recursos humanos insuficientes
 - () ausência de registro de informação
 - () outros: ()

- É possível transformar tais pedidos de acesso à informação em transparência ativa?
 - () sim. Como? ()
 - () não. Por que? ()

INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

A inovação é definida pela legislação brasileira em dois momentos. O primeiro, em 2004, com a Lei nº 10.973, apresentava a inovação como a “introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resulte em novos produtos, processos ou serviços”; já o segundo, em 2016, com a Lei nº 13.243, acrescentou no conceito anterior a importância do aperfeiçoamento ou melhoria do serviço, produto ou processo existente. O conceito legal de inovação, portanto, foi reformulado para pensar a sua dinamicidade e a necessidade de contínua adaptação do termo. Além disso, a palavra “inovação” já havia sido acrescentada na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 85 de 2015. No âmbito do Distrito Federal, os estímulos à inovação são regulados pela Lei Distrital 6.140/2018, que define a inovação como a “introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características o produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade, desempenho e sustentabilidade.” O destaque trazido pela legislação distrital foi no sentido de acrescentar a importância do ganho em

qualidade, desempenho e sustentabilidade do objeto da inovação. A partir disso, perguntam-se as seguintes questões

- Existem produtos criados/desenvolvidos pelo órgão para proporcionar o acesso à informação e a transparência por meio da inovação tecnológica?
 - () sim. Quais? ()
 - () não. Por que? ()

- Fale sobre como esse órgão trata da questão desenvolvimento tecnológico e acesso à informação. Há ações nesse sentido?

Resposta:
- Havendo ações do órgão conforme pergunta anterior, você as considera inovadoras?
 - () sim, considero inovadoras
 - () não, não as considero inovadoras

- No caso do sistema de pedidos de acesso à informação, foi o órgão quem desenvolveu o sistema/software?
 - () sim.
 - () não. Especifique a origem: ()

- O órgão tem programas de aprendizagem em inovação tecnológica?
 - () sim. Especifique: ()
 - () não.

- Em caso de recurso a uma negativa de acesso à informação, oferta-se ao cidadão alguma alternativa tecnológica para interpor o recurso ou ele necessita ir ao órgão protocolá-lo?
 - () o cidadão pode escolher entre sistema ou local físico
 - () o cidadão só tem a possibilidade pelo sistema
 - () o cidadão só tem a possibilidade pelo local físico

- No desenvolvimento de novos processos, produtos, serviços, leva-se em consideração a acessibilidade para pessoas com deficiência?
 - () sim
 - () não. Por que? ()

- O órgão recebe algum incentivo/apoio para criação, implementação de ferramentas de inovação?

() sim, recebe incentivo. Especifique (orçamento próprio, outros órgãos, etc):

() não, não recebe incentivo.

- Em caso afirmativo, especifique quanto o órgão recebeu no calendário-ano de 2020:

Resposta:

- Existe alguma iniciativa integrada ou de colaboração entre as entidades públicas (ou poderes do DF) para a criação de software ou outras tecnologias que visem a participação da população?

() sim

() não

- O órgão tem adotado algum plano ou projeto de inovação tecnológica?

() sim. Especifique (link, nome, etc): ()

() não. Por que? ()

- (PERCEPÇÃO) Considera que a inovação tecnologia é importante para garantir o acesso à informação? Especifique por quê.

Resposta:

- (PERCEPÇÃO) Quais as fortalezas e quais as dificuldades na implementação das iniciativas sobre inovação tecnológica sobre acesso à informação? Explique.

Resposta: