



**Escola de Administração Fazendária
Lato Sensu em Governo Eletrônico**

Trabalho de Conclusão de Curso

**TRANSPARÊNCIA NOS ÓRGÃOS PÚBLICOS:
O DESAFIO DA IMPLEMENTAÇÃO**

Autor: Maria Lúcia de Alcântara Lopes

Orientadora: Maria Virgínia Barbosa de Vasconcellos

**Brasília - DF
2012**

342.72/.73(81)

L864 Lopes, Maria Lúcia de Alcântara.

Transparência nos órgãos públicos [manuscrito] : o desafio da implementação. - 2012.

63 p.

Monografia (Especialização) - Escola de Administração Fazendária, Brasília, DF, 2012.

Orientadora: Maria Virgínia Barbosa de Vasconcellos.

1. Direito à informação, aspectos tecnológicos, Brasil. 2. Acesso à informação, aspectos tecnológicos, Brasil. 3. Brasil. Lei de acesso à informação. 4. Transparência na administração pública, Brasil. I. Título. II. Orientador. III. Instituição de ensino.

MARIA LÚCIA DE ALCÂNTARA LOPES

TÍTULO: Desafio da Implementação da Transparência nos Órgãos Públicos

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação Lato Sensu em Governo Eletrônico da Escola de Administração Fazendária, como requisito parcial para obtenção do certificado de Especialista em Governo Eletrônico

Orientador: Maria Virgínia Barbosa de Vasconcellos, mestre

Brasília
2012

AGRADECIMENTOS

Ao SERPRO, que permitiu a realização deste curso e incentivou o estudo e capacitação de seus empregados e à UNISE, área responsável pela realização de novos eventos desta natureza. Com certeza, temos novos conhecimentos a aplicar.

Aos mestres da ESAF, que proporcionaram aulas muito ricas e interessantes, provocando a curiosidade na busca de novos conhecimentos e à coordenação, que sempre esteve disponível para nos ouvir e buscar o melhor para o curso, destacando os cuidados do Artur, sempre atento aos nossos pedidos e entregas.

À minha orientadora, grande amiga e mentora pessoal e profissional, Virgínia de Vasconcellos, pelo estímulo, direcionamento, colaboração e revisão durante todo o trabalho, e nos trinta anos em que tenho o privilégio de compartilhar sua amizade.

Aos colegas do SERPRO, pelo apoio, compreensão e torcida.

Aos colegas de pós-graduação, do SERPRO, da Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Central e Ministério do Planejamento, com os quais trocamos ideias e experiências e práticas, e em especial os amigos que tantos trabalhos em grupo produzimos, Andre Gustavo, Kalina Rabbani, Fábio John, Gabriele Oliveira, Guilherme Coelho e Victória Bloesst, cuja amizade e generosidade muito enriqueceram o curso.

A todos vocês, muito obrigada!

"Teria desejado nascer num país no qual o soberano e o povo não pudessem alimentar senão um único e mesmo interesse..."

Rousseau - Dedicatória à República de Genebra

RESUMO

O direito ao acesso à informação e a publicidade dos atos públicos decorrem diretamente das noções de regime democrático, de república, de legalidade e estado de Direito, não havendo, teoricamente, necessidade de disposição legal expressa para que se exigisse das autoridades públicas tal compromisso. Sem informação, o cidadão não pode exercer plenamente a participação política nem resguardar seus direitos. A transparência pública se apresenta como um instrumento que pode fortalecer a confiança do cidadão nas instituições públicas, desde que sejam oferecidas de modo compreensível.

Este trabalho utiliza tecnologias atuais para apresentar meios para disponibilizar dados e informações públicas tomando como base a Lei de Acesso à Informação.

A tecnologia, por sua vez, tem-se apresentado como grande aliada das transformações da sociedade. A dinâmica provocada pelo avanço da tecnologia e, em particular, pela revolução da Tecnologia da Informação e Comunicação-TIC, tem-se refletido em todos os domínios da vida social e econômica.

Diante desta realidade, são analisados diversos problemas com dados coletados a partir de uma pesquisa aplicada pela Controladoria geral da União-CGU e por pesquisa a textos e comentários de especialistas da área de informática e pesquisa da autora em sítios de órgãos públicos. Diversas hipóteses são formuladas a partir da aplicação destas facilidades computacionais aliadas a uma gestão efetiva dos dados públicos. As hipóteses são apresentadas com o perfil de sugestões.

O trabalho procura mostrar que inúmeras são as possibilidades para aplicação das novas tecnologias para o provimento de dados e informações ao cidadão. No entanto, não é o caso apenas de usar a tecnologia como suporte ao processo de publicação de dados, e sim o fundamental conhecimento e definição do que pode ser publicado e qual a possível utilização deste material. O gestor público deve estar preparado para disponibilizar os dados passíveis de publicação.

Palavras-chave: **Transparência. Atos Públicos. LAI.**

ABSTRACT

The right to access to information and publicity of public acts arise directly from the notions of democracy, republic, legality and rule of law, with no theoretical need of legal provision that requires from public authorities such commitment. Without information, citizens cannot exercise full political participation or safeguard their rights. The public transparency is presented as a tool that can strengthen citizens' trust in public institutions, provided they are offered in an understandable way.

This work is using current technologies to present ways to provide public data and information, taking as basis the law of access to information.

Technology has been a major instrument of transformation in societies. The dynamics resultant from the improvement of technology, as in the revolution of information and communication technology has been reflected in all areas of economic and social life.

From this reality, many problems are analyzed with data collected from a survey administered by the General Union Supervisor (CGU), search of texts and commentaries from experts in the field of computer science, and by personal research from the author from sites of government agencies. Many hypotheses are formulated using these computational facilities coupled with effective management of public data. The hypotheses are presented like suggestions to further studies.

The work tries to show that there are innumerable possibilities for application of new technologies for provision of data and information to citizens. However, the case is not only to use technology as a support to the process of publishing data, but the fundamental knowledge and definition of what can be published and what is the possible use of this material. The public manager must be prepared to provide the data subject to publication

Keywords: Transparency, Public Acts, Law of Access to Information.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU - Advogacia geral da União
CF - Constituição Federal
CGU - Controladoria-Geral da União
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CPF – Cadastro de Pessoa Física
e-GOV – Governo Eletrônico
e-PING - Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico
ERP - *Enterprise Resource Planning*
FOIA - *Freedom of Information Act*
LAI – Lei de Acesso à Informação
MED - Modelagem Essencial de Dados
MF - Ministério da Fazenda
MGD - Modelo Global de Dados
MP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OEA - Organização de Estados Americanos
ONU - Organização das Nações Unidas
RFB - Receita Federal do Brasil
SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados
SIC - Serviço de Informação ao Cidadão
TIC – TECNOLOGIA DA Informação e Comunicação
XML - *Extensible Markup Language*

SUMÁRIO

RESUMO

INTRODUÇÃO

- 1. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA - HISTÓRICO**
 - 1.1 Cidadania - Relação entre Governo e Cidadão
 - 1.2 'Cultura de Segredo' X 'Cultura de Acesso'

- 2. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E A LAI**
 - 2.1 LAI – Lei de Acesso à Informação
 - 2.2 Transparência Ativa e Transparência Passiva
 - 2.3 Aplicação da LAI na Administração Pública
 - 2.4 Fora do escopo da LAI

- 3. TECNOLOGIA APOIANDO A TRANSPARÊNCIA**
 - 3.1 Dados Abertos
 - 3.2 Interoperabilidade e e-ping
 - 3.3 Modelagem Global de Dados (MGD)
 - 3.4 Pacotes de Software e aplicativos ERP-Enterprise Resource Planning
 - 3.5 Webservice

- 4. ANÁLISE DE PESQUISA SOBRE TRANSPARÊNCIA EM ÓRGÃOS PÚBLICOS**
 - 4.1 Pesquisa: Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro
 - 4.2 Pesquisas complementares

- 5. DESAFIOS DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS PARA DISPONIBILIZAR DADOS**

CONCLUSÃO

ANEXO A – LAI – Lei de Acesso à Informação

ANEXO B – Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro

INTRODUÇÃO

É visível que a tecnologia, de forma comparável ao maquinário da Revolução Industrial, tem-se apresentado como grande aliada das transformações da sociedade desde a segunda metade do século XX. A dinâmica provocada pelo avanço da tecnologia e, em particular, pela revolução da Tecnologia da Informação e Comunicação-TIC, tem-se refletido em todos os domínios da vida social e econômica.

Ademais, a necessidade de eficiência, de processos de custo efetivo e de constante foco na satisfação do cliente, já não é somente aplicada ao setor privado. O setor público também enfrenta um desafio similar, e, como parte das técnicas de lidar com essas necessidades, governos do mundo inteiro contam cada vez mais com informações e tecnologia da comunicação para oferecer um número cada vez maior de serviços eletrônicos. O termo Governo Eletrônico (e-GOV) é usado para denominar estas atividades dos governos, bem como para referenciar políticas e estratégias quanto para iniciativas concretas¹

Um dos ganhos da utilização de TIC pela sociedade foi a possibilidade de facilitar a provisão de serviços públicos por meio das boas práticas do governo eletrônico. Dentro dessa nova lógica, reestruturaram-se as relações entre o cidadão e o Estado; e o governo eletrônico atua em rede oferecendo informações e serviços a distância. A evolução da TIC nos anos recentes proporcionou, portanto, a criação de novas formas de interação entre cidadãos, empresas e organismos estatais, alterando os níveis de serviços, a produtividade e a comodidade para a realização de transações, trâmites e o cumprimento de obrigações dos cidadãos e do governo requeridas num sistema democrático. É função do e-Gov garantir que as informações do governo sejam disseminadas de forma segura e confiável e que, sempre que possível, seja evitado manter-se dados duplicados nos órgãos públicos. Essa política tem o objetivo de promover a melhor comunicação entre os entes públicos, além da racionalização dos recursos tecnológicos, pois apenas as informações pertinentes às políticas públicas do interesse de um determinado órgão serão, de fato, mantidas e gerenciadas por ele.

¹ Governo Eletrônico: Abordagem Multicritério para Priorização de Projetos G2C em Organizações de Meio Ambiente. Mônica Maria Leal Canedo (UFPE) e Adiel Teixeira de Almeida (UFPE). - www.abepro.org.br/.../enegep2008_TN_STO_074_525_11425.pdf

Dentre as inúmeras transformações nas relações entre governo e cidadão, a transparência dos atos públicos tornou-se um requisito essencial para o Estado Democrático de Direito. Sem informação, o cidadão não pode exercer plenamente a participação política nem resguardar seus direitos. Por essa razão, é comum aos países democráticos adotar leis dessa natureza, consideradas, cada vez mais, requisitos de desenvolvimento humano de organismos internacionais.

A segunda metade do século XX representou grandes avanços nas questões de direitos humanos, iniciados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, culminando com a democratização de muitos países. Na América do Sul, Brasil, Chile, Argentina, após anos sob regime de exceção, onde as informações não estavam disponíveis ao cidadão, com a redemocratização passaram também a seguir orientações mundiais de aspecto humanístico. A Organização das Nações Unidas (ONU) tem orientado e classificado os países segundo critérios definidos de transparência. O estudo da ONU avalia os países em três quesitos: (1) qualidade e extensão dos serviços on-line; (2) desenvolvimento da infraestrutura em telecomunicação; e (3) capital humano inerente.

O Brasil aparece na 59.^a posição no ranking de governança digital da ONU², que mostra a capacidade do país de implementar Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC. Com o índice de 0,617, o país subiu duas posições em relação a 2011, mas continua atrás de países como Argentina e Brunei. Em primeiro lugar aparece a Coreia do Sul, seguida da Holanda, Inglaterra, Dinamarca e Estados Unidos. Na última colocação está a Somália. Entre os países da América do Sul, o Chile é o melhor colocado (39.^a posição), mas o Brasil foi o único a apresentar evolução.

Nesta linha, em novembro de 2011, a presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei Federal nº. 12.527), em vigor a partir de 18 de maio de 2012, que se destina a regulamentar dispositivos da Constituição Federal que dispõem sobre o direito de acesso à informação. A norma acabou com o sigilo eterno de documentos oficiais e estabeleceu que órgãos públicos prestassem informações solicitadas por cidadãos, sem necessidade de justificativa, em prazo determinado.

² <http://www.onu.org.br/brasil-ocupa-59a-posicao-em-ranking-da-onu-sobre-governanca-digital/>

A abrangência da Lei é nacional, devendo ser acatada nos níveis União, estados, municípios e Distrito Federal, na administração direta e indireta, e quaisquer entidades que recebem recursos públicos, como as organizações do terceiro setor.

No entanto, apesar do reconhecimento dos esforços do governo brasileiro em legislar sobre o assunto, e de se observar o crescente número de páginas disponíveis na *Internet* com dados públicos nos diversos níveis de governo – federal, estadual e municipal – e dos poderes – executivo, legislativo e judiciário, muito se deseja ainda em relação à qualidade dos dados, à aplicação real destes em análises, em produção de séries históricas, em desdobramento para novas informações. Há muitos desafios a serem transpostos pela sociedade e pelos provedores de informações para se atingir o pleno exercício da manipulação das informações públicas brasileiras.

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão oficial do Governo Brasileiro que atua como patrocinador da transparência no governo, orientando e supervisionando os órgãos públicos no tema. E como supervisor, tem trabalhado no sentido de conhecer a situação dos órgãos em relação à aplicação da Lei: suas dificuldades, seu grau de conhecimento do assunto, a disposição dos servidores públicos para disponibilizar informações públicas, a partir de um diagnóstico resultante de uma pesquisa direcionada.

Para o presente trabalho foi utilizada uma pesquisa aplicada pela CGU em órgãos públicos brasileiros com vistas a conhecer desafios na aplicação da LAI bem como pesquisas nos sites de órgãos públicos em busca do exercício da transparência e de publicações na mídia sobre o tema.

O objetivo desta monografia é apresentar aos órgãos públicos, a partir de alternativas tecnológicas atuais, meios para disponibilizar dados e informações públicos, tomando-se por base a Lei de Acesso à Informação. Os problemas a serem analisados foram coletados a partir da mencionada pesquisa aplicada pela Controladoria geral da União, por textos e comentários de especialistas da área de informática e pesquisa da autora em sítios de órgãos públicos. As hipóteses apresentadas e recomendações de atuação serão formuladas com base na aplicação de facilidades computacionais disponíveis aliada à uma gestão efetiva, madura, direcionada das informações. Advoga-se também a importância do preparo dos gestores dos órgãos na aplicação da tecnologia na Administração Pública.

O trabalho foi distribuído em capítulos, iniciando pela apresentação da evolução da disponibilidade de informações públicas no mundo e no Brasil, remetendo-se aos primórdios da civilização na busca do termo cidadania, em sua forma mais primária, e a evolução do pensamento humano e da postura da própria sociedade até alcançar o que atualmente tornou-se preceito básico para uma sociedade democrática e de informação: a transparência pública, a disponibilização dos atos públicos.

O segundo capítulo trata a Lei de Acesso à Informações–LAI e os benefícios resultantes de sua criação, seja em relação à posição do Brasil no cenário mundial, seja nas expectativas de sua aplicação no País.

No capítulo três serão abordadas algumas facilidades computacionais disponíveis atualmente que, juntamente com uma nova perspectiva organizacional, poderão ser aplicadas pelos órgãos da Administração Pública na implementação das políticas de transparência.

O capítulo quatro expõe a situação atual da aplicação da LAI e transparência na Administração Pública a partir de uma pesquisa elaborada e aplicada pela Controladoria Geral da União, voltada para coletar a percepção de servidores públicos federais em relação à temática de acesso à informação, que, adicionada a pesquisa em sítios dos órgãos de governo, foram insumos para a construção do cenário sobre o qual serão aplicadas as alternativas para melhor implementação da transparência pública.

Por fim, o quinto capítulo discorre sobre as dificuldades do setor público em publicizar dados, bem como as oportunidades, meios e alternativas tecnológicas descritas no capítulo três para suportar as ações voltadas à transparência pública. Oferece alternativas para a publicização de dados de forma genérica, não se restringindo à LAI por considerar a multiplicidade de possibilidades de oferta dos dados de interesse público.

Com base na literatura e pesquisas, a autora conclui que a Tecnologia da Informação se apresenta como uma grande aliada do poder público na publicidade de seus atos, mas sua aplicação por si só não é o suficiente para atender às novas demandas de informação de maneira isolada. Tal como a tecnologia, os órgãos governamentais precisarão acompanhar as novas perspectivas e anseios da sociedade, principalmente nas questões culturais e comportamentais, e o gestor público deve estar capacitado para disponibilizar os dados

Pág. 14

passíveis de publicação, escolhendo as melhores alternativas tecnológicas disponíveis, visando o provimento de dados e informações ao cidadão.

1 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA - HISTÓRICO

A transparência pública tornou-se um requisito essencial para o Estado Democrático de Direito. Sem informação, o cidadão não pode exercer plenamente a participação política nem resguardar seus direitos. No entanto, a publicização dos atos do Estado e a participação efetiva da sociedade no direcionamento de gastos e investimentos não veio a galope com os direitos sociais e políticos, pelo contrário, teve que ser conquistada ao longo da história da civilização humana. Este primeiro capítulo apresenta a evolução da liberação de informações, remetendo-se aos primórdios da civilização, no resgate da criação do termo cidadania, em sua forma mais primária, e a evolução do pensamento humano e da postura da própria sociedade até alcançar o que atualmente tornou-se preceito básico para uma sociedade democrática e de informação.

O conceito de cidadania surgiu na democracia ateniense, na Grécia antiga, e, à medida que se constituiu o Estado moderno, um conjunto de direitos civis e políticos foi agregado à visão original e restrita do tema. Em sua versão original era então usado para designar os direitos relativos ao cidadão, ou seja, aquele indivíduo que vivia na cidade e ali participava ativamente dos negócios e das decisões políticas. Cidadania pressupunha, portanto, todas as implicações decorrentes de uma vida em sociedade; sempre esteve fortemente relacionada à noção de direitos, especialmente os direitos políticos, que permitiam ao indivíduo intervir na direção dos negócios públicos do Estado, participando de modo direto ou indireto na formação do governo e na sua administração, seja pelo voto, seja pela possibilidade de candidatura a cargo público ([1] DALLARI, 1998).

Na Roma antiga, indicava a situação política de uma pessoa e seus direitos em relação ao Estado Romano. A cidadania romana era atribuída somente aos homens livres (não as mulheres), mas nem todos os homens livres eram considerados cidadãos. Também se encontrava a ideia de cidadania como capacidade para exercer direitos políticos e civis, bem como a distinção entre os que possuíam essa qualidade e os que não a possuíam. Eram três as classes sociais: os patrícios (descendentes dos fundadores), os plebeus (descendentes dos estrangeiros) e os escravos (prisioneiros de guerra e os que não saldavam suas dívidas). Existiam também os clientes, que eram, segundo informam Pedro e Cáceres [2], homens

livres, dependentes de um aristocrata romano que lhes fornecia terra para cultivar em troca de uma taxa e de trabalho.

A trajetória clássica de construção do conceito de cidadania nos remete essencialmente ao campo do direito político, percebendo-se entretanto que a participação política assentava-se em bases questionáveis de liberdade e em notáveis desigualdades sociais. As cidades-estado, apesar de inspiradoras do conceito ideal de cidadania e da importante vinculação desta com a educação do homem, afastaram-se das condições para o seu exercício efetivo, o que impediu a realização plena da democracia e da soberania popular baseada nos princípios da liberdade e igualdade civil e social. No entanto, mesmo entre os próprios indivíduos livres, o Direito Romano admitia a desigualdade, equivalendo-se ao hoje conhecido como “exclusão social” ([4] QUINTÃO, 2001, p. 241).

Dando um grande salto, chega-se à Idade Média: a ruralização da economia e ascendência política da Igreja levaram a sociedade a se organizar sobre estamentos bem definidos: o clero, a nobreza e os camponeses. O adjetivo “cidadão” não encontrava titulares nas comunidades campesinas, uma vez que o próprio sentido de coletividade fora abafado pelo crescente poder das classes dominantes.

A participação política fora relegada a segundo plano, já que os potenciais cidadãos eram servos a quem os privilégios não alcançavam e para os quais não restava qualquer tipo de acesso direto às decisões políticas. O status social e a organização política vigentes eram reforçados por uma justiça baseada em um sistema consuetudinário, impedindo o julgamento entre “iguais”, pelo menos entre os menos iguais do estamento inferior da sociedade. Durante este período, o termo “cidadania” sofreu um esvaziamento de significado e distanciou-se do sentido cunhado pelos gregos e romanos da antiguidade ([5] MELO, 1998).

O surgimento de uma classe burguesa economicamente promissora desejosa de se afirmar também no plano político foi a mola propulsora para esta retomada. Ideais de liberdade, igualdade e justiça ascendem em uma sociedade convulsionada por transformações sociais, econômicas e políticas, frutos indubitáveis do amadurecimento intelectual e científico do período histórico conhecido como Iluminismo.

O pensamento iluminista-liberal influenciou fortemente o ideal de sociedade que motivou a revolução francesa e a independência americana. Em todos estes movimentos estava presente a intenção de assegurar ao cidadão a sua emancipação civil, econômica e política e, para isso, as relações de poder precisavam ser reguladas em bases de igualdade e liberdade entre os indivíduos. A regulação do poder desloca-se do campo da força para o campo da cidadania, onde devem prevalecer condições de liberdade e igualdade para o seu exercício. Segundo Rousseau, o homem livre é aquele escravizado por suas próprias leis, leis estas concebidas a partir da consciência humana de coletividade, onde a atuação de iguais possibilita a realização do contrato social que delega ao coletivo o poder soberano ([3] CARDOSO, 1985).

O Estado Moderno nasce sobre este suporte: o ideário democrático de Rousseau, os direitos fundamentais humanos de liberdade, igualdade e justiça e a tripartição do poder. A cidadania é acrescida de um sentido que vai além da mera concessão de direitos políticos de participação, mas avança no campo dos direitos civis, expressos pela necessidade de delimitar a posse dos demais direitos e as relações civilizadas entre as pessoas; e no campo dos direitos sociais, expressos na luta pela igualdade de classes.

Em paralelo a essas ideias, toma-se também os preceitos de Kant, em seu Princípio da Publicidade dos Atos Públicos, que concebe ao cidadão, em um Estado Republicano, a publicidade dos atos de gestão do Estado. A bandeira política de Kant voltara-se para a reforma do Estado patrimonialista, burocrático, mercantilista, que insistia em personalizar a política e advoga pela Constituição Republicana como aquela em que assegura, a partir de uma carta constitucional, a real separação entre os poderes executivo e legislativo ([6] LIMA, 2011). O autor prega, ainda, a crença que a publicidade dos atos do Estado e a possibilidade de acompanhamento e controle desta gestão fortalecem os princípios constitucionais republicanos.

Nos dois últimos séculos, a demanda por sociedades-nações organizadas em sistemas políticos abertos, que pratiquem políticas públicas eficientes e eficazes tem sido cada vez maior. A cidadania não mais se limita ao direito ao voto. Transformou-se ao longo da história, confundindo-se e se firmando como resultado das lutas pelos direitos humanos e da própria evolução dos governos democráticos. Assim, tem-se que, em determinados momentos da

história e sob regimes políticos diferenciados, a cidadania adquiriu formas e significados que refletiram os contextos social e político vigentes, as características humanitárias presentes nas populações, como a maturidade cultural e a consciência política. É um referencial de conquista da humanidade e na busca de cada vez maior liberdade, melhores garantias individuais e coletivas, passando a englobar um conjunto de valores sociais que determinam o conjunto de deveres e direitos de um cidadão.

A segunda metade do século XX representou grandes avanços nas questões de direitos humanos, iniciados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada na Assembleia Geral das Nações Unidas³, em 10 de dezembro de 1948, culminando com a democratização de muitos países.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos é constantemente reafirmada em muitos de seus princípios em pactos internacionais que consagram vários dos direitos fundamentais da pessoa humana, que se mostram genéricos na Declaração e passam a ser descritos de forma detalhada em diplomas internacionais específicos, dentre os quais:

- Pacto Internacional **dos Direitos Civis e Políticos**⁴, adotado pela Resolução n. 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas a 19 de dezembro de 1966, constitui um rico instrumento para a proteção de tais direitos, destacando-se a liberdade de expressão e a busca de informações:
- **Convenção Americana de Direitos Humanos**⁵ conhecida como **Pacto de São José da Costa Rica** é um tratado celebrado pelos integrantes da Organização de Estados Americanos (OEA), adotada em 22 de novembro de 1969, cujo objetivo foi estabelecer os direitos fundamentais da pessoa humana, como o direito à vida, à liberdade, à dignidade, à integridade pessoal e moral, à educação, entre outros similares.

O acesso à informação pública, reconhecido então como um direito humano fundamental (<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/direito-universal/index.asp>), tem

³(http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)

⁴(<http://www.infoescola.com/direito/pacto-internacional-dos-direitos-civis-e-politicos-1966>)

⁵(<http://www.infoescola.com/direito/pacto-de-sao-jose-da-costa-rica/>)

cada vez mais se concretizado mundo afora pela possibilidade de acesso aos dados considerados públicos, sem complexidade, e de forma rápida.

Decorrente dessa nova linha de comportamento e evolução político-social, os países democráticos tendem a adotar leis dessa natureza, sendo cada vez mais requisito de desenvolvimento humano de organismos internacionais. Em termos históricos, a transparência pública tem-se tornado material legislativo, e implementada em inúmeros países: (1) Estados Unidos da América (*Freedom of Information Act–FOIA*), promulgada em 4 de julho de 1966, como marco comemorativo da independência norte-americana; (2) Peru, aprovada em 2003 a Lei nº. 27.806 (*Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*); (3) Chile, editada em 2008 a Ley 20.285 sobre *transparencia y acceso a la información pública*; (4) Uruguai, promulgada a Ley nº. 18.381, sobre *Derecho de Acceso a la Información Pública*; (5) Argentina, encontra-se em tramitação um projeto de lei dessa natureza, já tendo sido aprovado por unanimidade pelo Senado argentino. (6) Colômbia, em 1888, Código – franqueou o acesso a documentos do governo.

Enfim, com o advento da tecnologia, o Direito à Informação veio a reboque, abordando sobretudo questões éticas. As recentes demandas por direitos da sociedades trouxeram à discussão o direito à informação, estando cada vez mais aplicado aos conteúdos, veiculações e geração das informações.

Em capítulo a frente, serão apresentados mecanismos tecnológicos que tem suportado tanto os governos como os cidadãos na conquista das tão almejadas informações públicas.

1.2 Cidadania no Brasil

No Brasil, a história da cidadania é praticamente inseparável da história das lutas pelos direitos fundamentais da pessoa: lutas marcadas por massacres, violência, exclusão e outras variáveis que caracterizam o País desde os tempos da colonização.

O País tem participado de convenções mundiais e assinado tratados internacionais que reconhecem o direito ao acesso à informação e se integrado a um amplo grupo de nações que

consideram a informação sob a guarda do Estado como um bem público. Seguem alguns tratados, convenções e declarações assinadas pelo Brasil⁶:

- Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19): *“Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”*.
- Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (artigos 10 e 13): *“Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua Administração Pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua Administração Pública (...)”*.
- Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (item 4): *“O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito”*.
- Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 19), adotado em 1966 e ratificado no Brasil em 1992: *“Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza (...)”*.
- Pacto de São José da Costa Rica (artigo 13), celebrado em 1969 e ratificado no Brasil em 1992: *“Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.*

Embora existam sempre novos direitos a conquistar, muitos avanços sociopolíticos alcançados a partir da segunda metade do século XX merecem destaque: o processo de transição democrática, a volta de eleições diretas, e a promulgação da Constituição de 1988. Novas legislações (como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei do Processo Administrativo, a Lei do *Habeas Data* e a Lei de Arquivos) entraram em vigor após 1988, prevendo que governos divulgassem, por exemplo, dados orçamentários e financeiros, bem como atos administrativos. Em 2004 foi lançado o Portal da Transparência do Governo Federal⁷, uma

⁶(<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/direito-universal/index.asp>).

⁷(www.transparencia.gov.br)

importante iniciativa na consolidação destes direitos, culminando no controle social, onde o cidadão participa da gestão pública.

No Brasil, o direito de acesso à informação pública foi previsto na Constituição Federal, no inciso XXXIII do Capítulo I - dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos - que dispõe:

“é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; 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. São a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”.

A Lei de Acesso à Informação, a ser descrita e analisada nos capítulos seguintes, promulgada em 18 de novembro de 2011, veio a disciplinar o capítulo supracitado, bem como os artigos 37, § 3º, II; e 216, §2º, da Constituição Federal- CF, estabelecendo requisitos mínimos para a divulgação de informações públicas e procedimentos para facilitar e agilizar o seu acesso por qualquer cidadão.

1.3 'Cultura de Segredo' X 'Cultura de Acesso'

Há alguns anos, a adoção da ‘cultura do segredo, da propriedade da informação, da retenção da informação’ era sinônimo de poder por muitos gestores; cabia a estes a autorização do acesso aos dados sob sua responsabilidade, e não era raro disponibilizá-los de forma discricionária, sem seguir normas definidas pela Administração Pública.

Na 'cultura de segredo', a gestão pública é pautada pelo princípio de que a circulação de informações representa riscos. Os gestores, suportados por contratos, se sustentavam na premissa da possibilidade de uso indevido dos dados pelo solicitante; aliás, poucos eram os atendimentos a solicitações individuais. Cabia ao cidadão, ao se interessar por informações públicas, aguardar a publicação de dados agregados, com pouca possibilidade de análise e reuso, ou recorrer à Justiça alegando os direitos assegurados na Constituição, como o *Habeas Data*, que se trata de uma ação impetrada por pessoa física ou jurídica para tomar

conhecimento ou retificar as informações a seu respeito, constantes nos registros e bancos de dados governamentais ou de caráter público (Art. 5º, LXXII, "a", CF).

Em uma 'cultura de acesso', respaldada juridicamente a partir de novas premissas, normas e capacitação de pessoal, o agente público passa a se conscientizar de que a informação pública pertence ao cidadão, e que cabe ao Estado resguardá-la com segurança, e provê-la de forma tempestiva e compreensível quando requisitada.

Sendo a demanda do cidadão uma solicitação legítima, resta à Administração Pública, então, disponibilizá-la, a partir de eficientes canais de comunicação. Acredita-se que o fluxo de informações favoreça a tomada de decisões, a boa gestão de políticas públicas, bem como a participação mais efetiva do cidadão no direcionamento dos gastos públicos.

Implementar sistemas de acesso à informação teria como um de seus principais desafios vencer a 'cultura de segredo'. A disponibilização de informações ao cidadão impõe novos paradigmas, pensamentos, que certamente resultarão em uma nova cultura: os dados públicos, por tantos anos considerados restritos, sigilosos, passam a ser de acesso público, passam a pertencer à sociedade, e, para tanto, há muito que se investir no servidor público e, conseqüentemente, nas instituições; a titularidade efetiva passaria, então, à sociedade, e não mais ao gestor.

Essa transição tem-se dado pela crescente demanda pela publicidade das informações públicas, a partir de inúmeros movimentos mundiais nesta direção, já relatados neste trabalho.

2 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E A LAI

O capítulo a seguir apresenta a Lei de Acesso à Informação e os benefícios resultantes de sua criação, seja em relação à posição do Brasil no cenário mundial, seja nas expectativas de sua aplicação no país.

A Constituição Federal (CF), em seus artigos 5º, 37 e 216, estabelece requisitos mínimos para a divulgação de informações públicas e procedimentos para facilitar e agilizar o seu acesso à sociedade. O parágrafo XXIII do artigo 5º da Carta Magna assegura a todo cidadão o direito de receber dos órgãos públicos de qualquer esfera informações de seu interesse particular, e certamente este é um dos preceitos que mais serão atingidos pela dita Lei de Acesso à Informação – LAI.

A transparência, contudo, não pode ser absoluta. A própria CF, neste mesmo artigo, parte final, faz a ressalva para os casos em que o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A premissa é que toda informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso ser restringido apenas em casos específicos e por período de tempo determinado, ou seja, a transparência não é absoluta. São situações que se referem a dados pessoais e a informações classificadas por autoridades como sigilosas.

Dados Pessoais são as informações relacionadas à pessoa natural identificada ou identificável. Seu tratamento deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. As informações pessoais não são públicas e terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de cem anos, a contar da sua data de produção.

2.1 LAI – Lei de Acesso à Informação

Em 18 de novembro de 2011 foi promulgada a Lei Federal nº. 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Destina-se a regulamentar dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil, que dispõem sobre o direito de acesso à informação bem como sua restrição. A LAI regulamenta a restrição do acesso à informação e vem a substituir

os diplomas normativos que cuidavam da salvaguarda de informações sensíveis, como o Decreto Presidencial nº. 4.553, de 27 de dezembro de 2002, que dispunha sobre os graus de sigilo, os critérios de atribuição de classificação sigilosa e o tratamento das informações sigilosas.

A legislação, que coloca o Brasil no grupo de 91 países que tratam as informações guardadas pelo Estado como bem público, também abre o acesso a documentos de violações de direitos humanos. Traz muitas inovações ao ordenamento jurídico brasileiro e toca questões políticas muito delicadas, razões pelas quais merece uma análise detida. Estabelece que o acesso à informação pública é a regra, e o sigilo, a exceção. Dentre vários benefícios, espera-se que a Lei venha a possibilitar:

- Tratamento isonômico de pedidos de informação;
- Avaliação e comparação de gastos públicos para destinações e objetos semelhantes
- Avaliação de gastos de pessoal, comparando-se atividades afins de servidores e classes;
- Fortalecimento da própria Administração Pública, como consequência da maior proximidade entre o Estado e a sociedade;
- Combate à corrupção, e a transparência da Administração.

A implementação exitosa de leis como a brasileira tem produzido sociedades mais bem informadas, com direitos humanos ainda mais protegidos, com administrações públicas mais transparentes, eficientes e eficazes, e com cidadãos mais conscientes de seus direitos e responsabilidades coletivos.

A abrangência da LAI aplica-se a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, à administração direta e indireta, (art. 1º, parágrafo único), bem como ao terceiro setor, ou seja, às entidades que recebem recursos públicos, como as Organizações Sociais e as Organizações Cívicas de Interesse Público. Todavia, a incidência da LAI nessas hipóteses diz respeito apenas aos recursos públicos recebidos, estando livre da obrigação de divulgação outras informações em poder dessas organizações (art. 2º, parágrafo único).

O art. 3º da LAI traz cinco princípios que devem nortear o seu intérprete: (1) Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; (2) Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; (3) Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; (4) Fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública; e (5) Desenvolvimento do controle social da Administração Pública.

Cumpra dizer que o direito de acesso à informação compreende, segundo a LAI, artigo 7º: (I) orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, e a localização da informação almejada; (II) informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos, recolhidos ou não a arquivos públicos; (III) informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vinculação atual ou pretérita com órgãos públicos; (IV) informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; (V) informação sobre atividades exercidas pelos órgãos, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; (VI) informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; (VII) informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos públicos, bem como metas e indicadores propostos; e (VIII) informação relativa ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

A LAI prevê exceções à regra de acesso para as informações pessoais: podem ser acessadas pelos próprios indivíduos e, se por terceiros, apenas em casos excepcionais previstos em lei. Podem, então, ser consideradas informações sigilosas não classificadas, inclusive com prazo muito superior aos prazos previstos para as informações classificadas. A Lei de Acesso prevê também que o sigilo de informações pessoais não poderá ser invocado para prejudicar a apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido. Salários, subsídios e benefícios dos servidores públicos não são considerados dados pessoais, e deverão ser divulgados. Dados de domínio estritamente privados e documentos sob sigilo de justiça e de sigilo telefônico, fiscal e bancário - ou mesmo fichas médicas - devem ser preservados em favor do consagrado Direito à Privacidade.

Informações classificadas como sigilosas são aquelas cuja Lei de Acesso a Informações prevê alguma restrição de acesso, mediante classificação por autoridade competente, visto que são consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade (à vida, segurança ou saúde da população) ou do Estado (soberania nacional, relações internacionais, atividades de inteligência). Os documentos serão classificados segundo critérios, graus e prazos de sigilo para classificação de informações (artigos 21 ao 30 - Restrições de Acesso à Informação). O grau de sigilo será utilizado para classificar a informação e determinar quanto tempo estará com acesso restrito; o prazo máximo de sigilo para documentos ultrassecretos é de 25 anos, 15 anos para os secretos e 5 para os reservados, sendo possível uma única renovação. Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado e o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final. Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.

As solicitações de acesso à informação serão gratuitas e feitas por meio de formulário, e devem ser atendidas em até 20 dias, prorrogável por mais 10. Caso o prazo seja desrespeitado, está prevista a possibilidade de recorrência a instâncias superiores àquela acionada anteriormente. Em não sendo autorizado o acesso, o requerente deverá saber que pode fazer um recurso, bem como ser informado dos prazos, condições e da autoridade competente para apreciá-lo (artigos 10 e 11 da LAI). Caso não haja prejuízo para segurança, o órgão pode oferecer meios para que o próprio solicitante pesquise a informação.

A LAI deixou claras as obrigações de quem, no seu dia a dia, tem contato, manipula ou guarda informações públicas. O agente público que descumprir propositalmente essas obrigações poderá ser punido com, no mínimo, suspensão, além da possibilidade de responder por improbidade administrativa. Os artigos 33 e 34 da referida Lei definem as possíveis sanções a que estarão sujeitas o agente público ou militar que descumprir a lei e tratam da responsabilidade pelos danos causados pela divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou pessoais.

2.2 Transparência Ativa e Transparência Passiva

A Lei 12.527/2011 cunhou o que se convencionou chamar de transparência ativa e transparência passiva. A primeira consiste na divulgação de informações, por iniciativa da própria Administração Pública, em meios de fácil acesso ao cidadão; a segunda atende a demandas específicas dos cidadãos, ou seja, responde á provocação criada pela sociedade. O objetivo de ambas é prover aos interessados informações consideradas públicas.

No Brasil, um dos maiores exemplos do exercício da transparência ativa é o Portal da Transparência⁸, que permite o acesso a informações diariamente atualizadas sobre execução orçamentária e transferências de recursos públicos, bem como sua aplicação direta (origens, valores, favorecidos), assim como salários dos servidores da Administração Pública Direta ou Indireta.

2.3 Aplicação da LAI na Administração Pública

Em setembro de 2012, ao completar quatro meses de vigência da Lei de Acesso à Informação, segundo registro no sítio do SERPRO⁹, mais de 25 mil solicitações de informação foram recebidas e mais de 22,5 mil foram atendidas.

Segundo Gabriel Bonis¹⁰, em artigo sobre aplicação da LAI nos órgãos públicos em maio de 2012, realizado um levantamento pela Carta Capital em órgãos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário nos três níveis (federal, estadual e municipal), em que, em geral, os órgãos analisados ainda estão em fase de adaptação à lei.

O Judiciário ainda não está plenamente preparado para atender a todas as regras da Lei, mas tem-se mobilizado para criar regras gerais de acesso à informação para estabelecer diretrizes internas. Normas estão sendo definidas por uma comissão com representantes dos tribunais e conselhos superiores de Justiça. As informações disponíveis são, em geral, relacionadas a convênios, despesas, orçamentos, andamento de processos, contratos e contabilidade, geralmente no próprio sítio do órgão, que disponibiliza, também, o SIC –

⁸<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>

⁹<https://www.serpro.gov.br/noticias/serpro-recebe-63-pedidos-de-acesso-a-informacao>

¹⁰<http://www.cartacapital.com.br/politica/orgaos-ainda-se-adaptam-a-lei-de-acesso-a-informacao-lai/> , acesso de 17/05/2012

Sistema de Informações ao Cidadão; não foram apresentados, até o momento, dados personalizados da folha de pagamento dos servidores.

Alguns órgãos do Judiciário mantêm uma central de atendimento com serviço presencial, além de consultas por telefone e internet; outros dispõem de um sistema de atendimento ao cidadão; há também situações em que o órgão já possuía ouvidoria, e esta passará a receber queixas de indivíduos que não tiveram a demanda atendida; igualmente, assessorias de comunicação têm sido adaptadas para atendimento temporário à Lei.

Os 24 ministérios do governo federal – excluindo secretarias com status de ministério – possuem em seus portais o link “Acesso à Informação”, que direciona o internauta a uma página com dados sobre orçamento, auditorias e gastos, entre outras informações. Há também endereços dos Serviços de Informação ao Cidadão-SIC com horários de atendimento e o endereço da página da CGU sobre a lei. Caso o documento de interesse do cidadão não esteja disponível online, é possível pedi-lo pelo correio, internet ou pessoalmente. Diferentemente do Judiciário, os dados de pagamento dos servidores estão disponíveis no site do Portal da Transparência do Governo Federal¹¹ contemplando órgãos como Advocacia geral da União (AGU), fundações e universidades, Banco Central, SERPRO, dentre outros. Ademais, os níveis correspondentes aos ministérios, como os órgãos estaduais do Executivo, estão disponibilizando informações de contratos públicos, orçamento e informações. (BONIS [7], 2012).

Documentos que tratam de negociações entre Brasil e outros países ainda estão sob processo de classificação, pois há de se considerar possíveis constrangimentos com outros países. O Ministério das Relações Exteriores, via assessoria de imprensa, aponta que “esses documentos são antigos e a confidencialidade evitou qualquer constrangimento. Os documentos mais antigos já pertencem à história. Mas não há orientação para colocar todos os documentos à disposição, apenas aqueles solicitados.”

A postura do legislativo diante da matéria é similar à do judiciário: disponibiliza em seu sítio dados sobre gastos, licitações, auditorias, contratos, porém não publicam informações sobre vencimentos de seus servidores.

¹¹(<http://www.portaldatransparencia.gov.br/servidores/>)

No sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estão disponíveis informações e gastos públicos. O Portal da Transparência apresenta dados referentes às despesas realizadas pelos órgãos da Administração Pública Federal, com informações sobre execução orçamentária, licitações, contratos, convênios, diárias e passagens. Conta também com o Manual Prático do Portal da Transparência, a fim de orientar o cidadão e os agentes públicos a encontrarem as informações desejadas.

O SERPRO, como empresa integrante do Governo Federal, está sujeito à mesma regulação. Recebeu 63 pedidos realizados desde a entrada em vigor da lei, dos quais 21 foram respondidos de forma satisfatória até o momento, segundo relato de Vera Moraes, da Ouvidoria da Empresa. A ouvidora informa, ainda, que a grande maioria das demandas refere-se às relações de trabalho, como por exemplo folha de pagamento. Declara também que muitos dos demandantes ainda não entenderam como formular seus questionamentos ou a quem direcioná-los: “São expressivos os pedidos de informações para os quais as respostas não são de competência do SERPRO; ou que se referem a fornecimento de dados pessoais”. Há demandas que ainda não podem ser atendidas, por enquanto, pois referem-se a salários recebidos pelos empregados: “Em função do veto presidencial¹², ainda estamos em definição quanto a esta questão”, explica Vera Moraes. A Empresa criou um espaço com informações diversas como convênios, auditorias, ações e programas, em atendimento à norma, como também disponibilizou a agenda da alta direção¹³.

A Controladoria-Geral da União (CGU), como patrocinador da transparência no governo, tem atuado na supervisão técnica e na orientação dos órgãos públicos. Também é responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria, no âmbito do Poder Executivo. Das publicações disponíveis pela Controladoria destacam-se:

¹² Trata-se de veto da presidente Dilma Rousseff ao artigo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2013, aprovada pelo Congresso no dia 17 de julho, que determinava a divulgação dos salários de funcionários de estatais e empresas públicas. oglobo.globo.com/pais/dilma-faz-25-vetos-lei-orcamentaria-de-2013-aprovada-pelo-congresso-5835963#ixzz2Cmbo8xg8

¹³<https://www.serpro.gov.br/noticias/serpro-recebe-63-pedidos-de-acesso-a-informacao>

- Sistema de Informações ao Cidadão (SIC) – sistema que permite a pessoas físicas ou jurídicas encaminhar pedidos de acesso à informação para órgãos do Poder Executivo Federal, bem como acompanhar o atendimento à solicitação.
- Cartilha "Acesso à Informação Pública" – trata-se de uma publicação direcionada aos servidores envolvidos no processo de atendimento à demanda da sociedade.

Importante realçar que a CGU atua na transparência ativa, ao disponibilizar relatórios e balanços, prestações de contas e informações fiscais, dentre outras. Na transparência passiva, facilita demandas específicas dos cidadãos por meio do SIC.

2.4 Fora do escopo da LAI

Ilustrando ainda a 'cultura do segredo', o compartilhamento de dados entre órgãos públicos ficava a critério do gestor do sistema automatizado, segundo as cláusulas contratuais acordadas entre a contratante (geralmente um órgão público) e o prestador de serviço, responsável pela guarda e armazenamento dos dados. Quando muito, recorria-se a convênios para reaproveitamento de dados já armazenado em bases.

Aliada à cultura do não compartilhamento dos dados e retenção de informações, o suporte tecnológico também era primário. A movimentação de dados dependia da gravação em meios físicos (fita magnética), com atualizações periódicas. Em termos tecnológicos e informacionais, o resultado de tal cenário se apresentava: replicação de dados, falta de integridade das informações, diferenças de status de dados devido a atualizações em tempos diferentes. Um exemplo é o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), que, a depender de sua atualização, um determinado CPF estaria ativo em um sistema e inativo em outro, o endereço fiscal do contribuinte poderia ser em Brasília em uma base de dados no Rio de Janeiro em outro sistema.

Avaliando esta situação, em 15/08/2012 foi formulada uma consulta à CGU, via Sistema de Informações ao Cidadão, acerca do assunto:

“Boa tarde! Estou elaborando uma monografia e o tema é Transparência Pública, com foco na LAI. Por trabalhar no SERPRO, e ser a Empresa a guardiã dos dados do governo federal, em particular cadastro de

CPF e CNPJ, pergunto: (1) há previsão de lei para permitir que os órgãos da Administração Pública passem a usar tais cadastros de forma automatizada, entre sistemas, com uma solicitação similar ao pedido da LAI? Ou seja, há previsão de LAI para dados entre órgãos? (2) em caso de o SERPRO ser solicitado por algum cidadão o envio de informações sobre este, cabe ao SERPRO repassá-las ou a Empresa somente pode atuar após solicitação da Receita Federal? No aguardo, agradeço.

Resposta, 04/09/2012:

“Prezada Sra. Maria Lúcia, a Controladoria Geral da União (CGU) agradece o envio da sua mensagem. A Lei de Acesso à Informação (Lei no 12.527/2011) regula o direito de acesso a informações previsto na Constituição Federal de 1988 e dispõe sobre o acesso às informações produzidas pelos órgãos e entidades públicas. Assim, o objetivo da lei é o acesso às informações já produzidas pelo órgão, que estão em documentos, arquivos, estatísticas. A Lei não trata do compartilhamento de dados entre órgão/entidades. Além disso, sobre a questão específica apresentada acerca do SERPRO, informamos que a CGU não é órgão de consulta interpretativa da Lei, não lhe cabendo firmar esse tipo de entendimento. A CGU atua como instância recursal, e é responsável por monitorar o cumprimento dos dispositivos previstos na LAI pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Atenciosamente, Diretoria de Prevenção da Corrupção ”

A finalidade da consulta acima foi avaliar a possibilidade de a abrangência da LAI atingir informações entre órgãos, considerando-se a importância deste tipo de facilidade, seja por questões econômicas, seja pela tempestividade e integridade dos dados. Tomou-se como exemplo os dados de sistemas estruturadores do Governo Federal, residentes no SERPRO, como o CPF e CNPJ, que são de grande interesse dos demais órgãos públicos, para os quais o SERPRO não presta serviço.

A resposta recebida nos leva a entendimentos: (1) no caso de solicitação de dados ao SERPRO, o pedido será negado e recomendado que seja feita a solicitação ao órgão 'dono da informação', ou seja, o SERPRO somente fornece os referidos dados quando devidamente

autorizado pela Receita Federal; (2) os órgãos governamentais deverão buscar outros mecanismos para obtenção de dados: adoção dos conceitos de interoperabilidade, agregada à tecnologia de *Web Service* apresentam-se como uma alternativa, conforme será indicado em capítulo a frente.

3 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO APOIANDO A TRANSPARÊNCIA

O presente capítulo abordará um pequeno conjunto de facilidades computacionais disponíveis graças aos avanços tecnológicos e poderão ser requeridas pelos órgãos da Administração Pública na implementação das políticas de transparência.

Os novos desafios trazidos pelo e-Gov resultaram na necessidade de se repensar o papel da Tecnologia da Informação e Comunicação na organização pública. A nova perspectiva organizacional deve fazer com que a TIC considere os processos de trabalho da organização pública, de modo a propor soluções tecnológicas mais adequadas, ou seja, o foco não deve ser apenas o uso da tecnologia, mas sim a busca da eficiência e efetividade das políticas públicas com o uso dos recursos tecnológicos disponíveis.

Nesta linha, a TIC tem sido fundamental para que a transparência se torne uma realidade. Tem-se mostrado como uma forte aliada da Administração Pública na direção de atender às demandas da sociedade no que se refere à prestação de novos serviços e no novo padrão de relacionamento entre o cidadão e o governo, e em sua própria gestão, na busca de maior eficiência dos processos, economia de recursos, aumento da transparência e maior efetividade das políticas públicas.

A seguir serão descritas tecnologias disponíveis que poderão facilitar a publicação dos dados públicos.

3.1 Dados Abertos

Dados Abertos são apresentados como uma nova abordagem para fortalecer a concretização da transparência ativa, pois oferta dados de forma livre. Segundo a *Open Knowledge Foundation*, “dados são considerados “abertos” quando qualquer pessoa pode livremente usá-los, reutilizá-los e redistribuí-los, estando sujeito a, no máximo, creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença. O especialista em políticas públicas e ativista dos dados abertos David Eaves¹⁴ propôs três leis para os Dados Abertos Governamentais, e que também tem sido aplicadas aos Dados Abertos de forma geral, segundo revista jurídica¹⁵:

¹⁴ <http://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data/>

¹⁵ <http://jus.com.br/revista/texto/21196/dados-abertos-governamentais-uma-nova-perspectiva-democratica-na-era-da-internet#ixzz1xONTNMpW>

- (1) Se o dado não pode ser encontrado e indexado na Web, ele não existe;*
- (2) Se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado; e*
- (3) Se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele não é útil.*

Para que sejam considerados dados abertos devem obedecer a oito princípios: Completos, Primários, Atuais, Acessíveis, Processáveis por máquina, Acesso não discriminatório, Formatos não proprietários e Livres de licenças. Os dados não estão sujeitos a regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial. Restrições razoáveis de privacidade, segurança e controle de acesso podem ser permitidas na forma regulada por estatutos.

Pode-se destacar que os dados devem estar disponíveis como um todo, em um formato conveniente que possibilite modificações, assim como a licença não deve restringir sua venda ou doação no todo ou em parte, devendo permitir modificações, geração de dados derivados e distribuição nos mesmos termos do dado original.

Em resumo, são dados encontrados e indexados na internet, abertos e em formato compreensível por máquina e com respaldo legal que permita sua reaplicação. Do ponto de vista do Governo, é importante identificar dados que caracterizem as políticas públicas e que podem ser disponibilizados para a sociedade.

A utilização desta tecnologia aumentou o acesso a serviços e informações de maneira que agentes de governo não conseguem atender à crescente demanda de novas solicitações. Aliado a isto, a sociedade tem exigido a devida transparência nestas diferentes situações. Neste sentido, a utilização de dados abertos pode ser uma alternativa para o governo prestar contas à sociedade, bem como permitir que empresas, cidadãos, organizações não governamentais e interessados em geral, nas diversas esferas de governo, possam interagir de forma a encontrar soluções para as necessidades existentes.

Segundo José Maria Leocádio, coordenador estratégico de tecnologia do SERPRO, o futuro da *web* se dá por duas vertentes¹⁶: "O dado aberto permite que as pessoas possam ressignificá-lo sem nenhum custo de licenciamento ou cerceamento. A evolução, então, passa

¹⁶ Dados Abertos - Revista Tema MAR/ABR 2011 - por Alexei Kalupniek

a ser feita de forma colaborativa”. Para o coordenador, ideia do progresso rumo ao significado é representado pelo salto qualitativo entre os chamados “*push ao pull*” de dados. O primeiro processo trata da disseminação de informações – muito comum nos sítios dos tribunais e no acompanhamento de processos, quando, a cada novo evento pelo qual o processo avança, o autor da ação recebe um comunicado informando sobre o novo evento. Segundo o coordenador de tecnologia, está-se evoluindo de uma mentalidade “*push*”, ou seja, simples divulgação de informações, para uma “*pull*”, ressignificação dos dados a partir de recortes sociais, graças ao surgimento do dado aberto, que permite que as pessoas possam ressignificá-lo, sem custo de licenciamento ou cerceamento.

No Brasil, o Portal Brasileiro de Dados Abertos é a ferramenta disponibilizada pelo governo à sociedade, segundo os critérios de Dados Abertos, cujo objetivo é promover a interlocução entre atores da sociedade e o governo, possibilitando uma melhor utilização dos dados em prol de uma sociedade mais consciente e participativa. As informações foram tratadas de forma a viabilizar a manipulação automática por máquinas. Um dos exemplos do uso de dados abertos no Brasil é a iniciativa da Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul, que contempla informações sobre a criminalidade no Estado¹⁷

A mesma revista ainda aborda exemplos de iniciativas no uso de dados abertos: em 2010, o prefeito de Londres lançou uma campanha para tornar a cidade a primeira capital “*open data*” do mundo. Assim, os londrinos passaram a divulgar vários tipos de dados, no formato *Google Docs*, possibilitando diferentes formas de uso. Há informações sobre preço de imóveis, qualidade do ar, índice de criminalidade e acidentes de trânsito.

Em 2009, os americanos criaram um portal com o objetivo de publicar todos os dados não privados do Poder Executivo. O governo divulga informações em diversas categorias como agricultura, artes, nutrição e saúde, população e transportes.

O destaque na Espanha é o Projeto Aporta¹⁸, que promove a reutilização de informações do setor público do país, englobando toda a administração espanhola e buscando

¹⁷ Disponível em <http://www.ssp.rs.gov.br>

¹⁸ <http://www.aporta.es/web/guest/index>

contato com o cidadão comum, a partir de blog de notícias, estatísticas e discussões entre os usuários.

3.2 Interoperabilidade e e-PING (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico)

O sítio oficial brasileiro sobre interoperabilidade¹⁹ apresenta conceitos que fundamentam o assunto:

“Intercâmbio coerente de informações e serviços entre sistemas. Deve possibilitar a substituição de qualquer componente ou produto usado nos pontos de interligação por outro de especificação similar, sem comprometimento das funcionalidades do sistema.” (governo do Reino Unido).”

“Habilidade de transferir e utilizar informações de maneira uniforme e eficiente entre várias organizações e sistemas de informação.” (governo da Austrália).

“Habilidade de dois ou mais sistemas (computadores, meios de comunicação, redes, software e outros componentes de tecnologia da informação) de interagir e de intercambiar dados de acordo com um método definido, de forma a obter os resultados esperados.” (ISO).”

“Interoperabilidade define se dois componentes de um sistema, desenvolvidos com ferramentas diferentes, de fornecedores diferentes, podem ou não atuar em conjunto.” (Lichun Wang, Instituto Europeu de Informática – CORBA Workshops).”

A interoperabilidade envolve a comunicação entre organizações, pessoas e sistemas, e fornece uma visão mais abrangente da necessidade de se trocar informações dentro e fora do governo. Espera-se que a interoperabilidade permita a tão desejada integração de sistemas e dados, a reutilização de componentes e dados e a utilização de produtos diversos de fornecedores distintos. Busca-se também uma atuação cooperativa entre sistemas por meio de definição de normas, políticas e padrões, o que certamente maximizará oportunidades de troca e reuso de informações, interna e externamente aos órgãos de governo.

¹⁹<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/e-ping-padros-de-interoperabilidade>

No sentido de corroborar com a efetivação da interoperabilidade no Brasil, foi criada uma estrutura básica para a estratégia de governo eletrônico, aplicada ao governo federal, obrigatória para o poder executivo, denominada e-PING. Permitirá, também, interações com o cidadão, governos estaduais e municipais, poderes legislativo e judiciário, dentre outros. A e-PING restringe-se à definição dos requisitos de intercâmbio de dados e das condições de disponibilidade desses dados para os dispositivos de acesso, deixando livre a forma de apresentação das informações dos serviços de governo eletrônico.

A interoperabilidade deve ser vista como uma questão multidimensional (envolvendo aspectos outros que não apenas técnicos), de demanda contínua (não limitada a um período ou espaço de tempo) e de natureza supra-organizacional (compreendendo não apenas processos, mas também políticas)²⁰.

A arquitetura e-PING define um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação no Governo Federal, estabelecendo as condições de interação com os demais Poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral.

Políticas e especificações claramente definidas para interoperabilidade e gerenciamento de informações são fundamentais para propiciar a conexão do governo, tanto no âmbito interno como no contato com a sociedade e, em maior nível de abrangência, com o resto do mundo – outros governos e empresas atuantes no mercado mundial. A e-PING é concebida como uma estrutura básica para a estratégia de governo eletrônico, aplicada inicialmente ao Governo Federal – Poder Executivo. Visa racionalizar investimentos em TIC, por meio do compartilhamento, reuso e intercâmbio de recursos tecnológicos.

No contexto do governo eletrônico brasileiro, a interoperabilidade busca: (1) reuso de soluções; (2) evolução de soluções; (3) padronização; (4) simplicidade na construção de soluções; (5) escalabilidade; (6) configurabilidade; e (7) transparência.

Serviços Interoperáveis tem por objetivo tornar públicas as interfaces de sistemas que apoiem a oferta de serviços de Governo Eletrônico (e-PING, 2011). O Catálogo de Bases Oficiais tem por objetivo tornar públicos os serviços interoperáveis que atendem ao Decreto

²⁰www.eping.e.gov.br

Cidadão na parte dos dados comprobatórios de pessoa física. O objetivo do Catálogo de Interoperabilidade²¹ é divulgar serviços de governo, e padrões de dados disponibilizados pelos diversos órgãos de governo, bem como, no futuro, fornecer mecanismos de acompanhamento no provimento e consumo desses serviços e padrões de dados. Poderá ser utilizado como uma ferramenta de gestão dos serviços providos e consumidos em todas as esferas governamentais, tornando-se, possivelmente, uma poderosa ferramenta para a governança de interoperabilidade em larga escala.

3.3 Modelagem Global de Dados

Ao longo dos cinquenta anos de tecnologia na Administração Pública brasileira, as soluções e sistemas informatizados foram desenvolvidos em plataformas e tecnologias distintas, não considerando de forma efetiva a integração entre os dados tratados. Cada órgão da administração se voltava para suas necessidades, os computadores eram locais, as redes de comunicação ainda incipientes e dificilmente dados eram intercambiados, seja em seus conceitos, seja em seus conteúdos. O foco do governo eletrônico era primordialmente a eficiência operacional de uma perspectiva interna e gerencial; buscava-se a automação de processos.

O Modelo Global de Dados (MGD) surgiu da necessidade de identificar e integrar as informações entre os sistemas de informações do Governo Federal. Apresenta-se como um modelo de dados e processos em alto nível e tem como objetivo mapear as informações armazenadas nos sistemas do Governo Federal²². Seus produtos tem como objetivo obter uma visão integrada e detalhada dos diversos dados que suportam os macroprocessos de Governo. Foi adotado pela e-Ping e definido como a Arquitetura de Interoperabilidade, possibilitando o compartilhamento e o reuso de informações nas soluções atuais e em desenvolvimento na Administração Pública Federal.

Segundo Gilberto Paganotto, Marcus Vinicius da Costa, Rosângela Nóbrega e Welton Vianna²³, o MGD é uma iniciativa de interoperabilidade técnica porque é um modelo de dados

²¹<http://catalogo.governoeletronico.gov.br>.

²²<http://modeloglobaldados.serpro.gov.br/modelo-global-de-dados/modelo-de-governanca-e-gestao>

²³[O Modelo Global de Dados como Arquitetura de Informação para Interoperabilidade e Plataforma de Processos. \(apresentação\) & “A Integração de Dados no âmbito do Macroprocesso de Planejamento, Orçamento e Finanças” do Livro “Panorama de Interoperabilidade no Brasil”](#).

do tipo entidade-relacionamentos, semântica porque objetiva harmonizar dados num significado comum ou interoperável e organizacional porque traz, em sua visão de negócio, um modelo de processos que leva a um entendimento comum dos processos executados pelos órgãos de governo. [8 MESQUITA; BRETAS, 2010].

O Modelo Global de Dados brasileiro surgiu para simplificar e melhorar a Gestão dos Dados do Macroprocesso de Planejamento, Orçamento e Finanças, com o objetivo de identificar o contexto atual e as ações necessárias para a integração, modernização e desenvolvimento de soluções que suportem a operação e a tomada de decisão deste Macroprocesso. Possibilitará ampliar a visão integrada e detalhada dos dados e processos que suportam os macroprocessos de Governo, sendo registrado na e-PING como a arquitetura de interoperabilidade de dados e processos. Foi diagramado por grupos de trabalhos com participantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Ministério da Fazenda (MF) e SERPRO.

A cada etapa de evolução do MGD pelo SERPRO é gerado um compêndio que pretende, com base nos artefatos construídos para desenvolvimento dos trabalhos, apresentar todas as informações necessárias ao entendimento do negócio, dos dados e entidades relacionados ao negócio, vinculação regimental e integrações.

Cabe aos órgãos utilizar o MGD como uma ferramenta que auxilie a definição de demandas de evolução dos sistemas de informação, permitindo que os Gestores dos Sistemas busquem o reaproveitamento de informações, fortalecendo, desta forma, a interoperabilidade e a capacidade de integração dos sistemas. Espera-se que o Governo passe a contar com uma capacidade maior de gerar sistemas e soluções que forneçam informações úteis para a tomada de decisão dos órgãos da Administração Pública Federal melhorando a Gestão Pública.

Produtos gerados no MGD:

- Modelo Conceitual e Metodológico - promove uma nova abordagem conceitual, que possa se constituir em um referencial de consulta para os agentes envolvidos no projeto, tanto no âmbito do SERPRO quanto no âmbito dos Clientes.

- O Guia Metodológico para Integração de Dados e Processos - traz em si as principais fases a serem percorridas na elaboração de um modelo global de dados, apresentando os métodos, os artefatos, a dinâmica e os padrões de notação de maneira simples e objetiva, possibilitando o uso pelos diversos atores envolvidos na construção, administração e gestão de soluções e processos na Administração Pública Federal. Por sua amplitude e transversalidade o MGD foi desenvolvido a partir de uma metodologia denominada de Modelagem Essencial de Dados – MED, metodologia aplicada para modelar dados num contexto de macroprocessos.
- Compêndio é o conjunto dos artefatos produzidos a partir do Guia Metodológico, cujo objetivo é permitir aos 'donos do negócio' uma visão comum sobre seus dados e processos, descritos de forma padronizada e possível de ser lida por qualquer Órgão de Governo capacitado no MGD.

A evolução do Modelo Global de Dados está diretamente atrelada à participação efetiva das partes interessadas, atendendo a um conjunto de requerimentos focados na manutenção da integridade, atualidade e qualidade de suas informações. Neste sentido, a Metodologia para Governança e Gestão do Modelo Global de Dados se caracteriza pela identificação dos papéis e responsabilidades relacionadas ao uso, administração ou análise de dados, envolvendo a atualização dos artefatos garantindo o uso adequado da metodologia, manutenção dos padrões de representação e taxonomia, versionamento e a evolução da ferramenta de modelagem e gestão.

Assim, o MGD gera como resultado uma documentação direcionada ao negócio e aos profissionais de TIC responsáveis pela construção de soluções integradas envolvendo os Macroprocessos do Governo Federal.

3.4 Pacotes de software e aplicativos e *Enterprise Resource Planning* (ERP)

Um pacote de software é um conjunto de arquivos e diretórios necessários para um produto de software. Geralmente é criado e construído ao término do desenvolvimento do

aplicativo. Um produto de software precisa ser construído em um ou mais pacotes para que possa ser facilmente transferido para um meio de distribuição²⁴.

Dentre as inúmeras vantagens na adoção de aplicativos padronizados, como a manutenção de uma equipe de especialistas para manutenção do sistema, dificuldade no relacionamento com o fornecedor, a que mais se destaca na Administração Pública é a redução do custo, problema tão comum nos orçamentos corporativos. Para processos e serviços comuns do Estado, com o mesmo workflow, como sistemas de ouvidoria, folha de pagamento, contratações e, no caso do trabalho em questão, SIC - Sistema de Informação ao cidadão, poderiam ser adquiridos pelos órgãos, não havendo necessidade de customizações ou requisitos especiais.

Uma complementação tecnológica disponível é a gestão com o apoio de programas ERP (*Enterprise Resource Planning*). Nesta categoria, o software é único e atende a instituição como um todo. Ele processa "cada operação" em todos os setores de forma automática, não permitindo a existência de "ilhas" de informação ou duplicidade de tabelas de dados e garantindo a sincronia entre as áreas administrativas. Os benefícios também seriam sentidos pelo público – muitas vezes o contribuinte, o cidadão, que acessaria informações integradas de diversos setores.

Luis Mess²⁵ em artigo sobre benefício do uso do ERP, em especial na Administração Pública²⁶, defende que “os benefícios trazidos pelo uso da tecnologia são refletidos para toda a população, uma vez que a atuação dos órgãos governamentais costuma gerar efeitos de maior amplitude sobre o dia a dia das pessoas”. Os poderes executivo e legislativo, principalmente na esfera municipal, utilizam cada vez mais ERP na administração de seus recursos. No futuro, com os avanços tecnológicos, espera-se que a população tenha acesso às informações em até mesmo em seus celulares.

No entanto, a definição pelo uso de pacotes de aplicativos ou de desenvolvimento deve surgir a partir de uma análise das necessidades de informação dos órgãos, avaliando-se, dentre

²⁴http://dlc.sun.com/osol/g11n/content/PACKINSTALL/pt_BR/ch1designpkg-30852.html

²⁵ [Aldo Luiz Mees é diretor-presidente da IPM – Softwares de Gestão Pública](#)

²⁶<http://www.baguete.com.br/artigos/415/luiz-mees/16/04/2008/o-beneficio-do-erp-na-administracao-publica,acessado>

outros: (1) o que existe no mercado, atende às necessidades? (2) o preço é vantajoso em relação ao desenvolvimento próprio? (3) como se daria o recebimento de novas versões? (4) a aquisição do pacote contempla o suporte ao atendimento? (5) A customização é complexa, exigindo uma equipe de especialistas para manter o sistema? (6) o grau de adaptações do software em relação e necessidades da empresa é aceitável? (7) o percentual de requisitos do sistema atendidos é aceitável?

Em artigo do Correio do Estado²⁷, de agosto de 2012, o governo federal lançou um programa para destinar R\$ 486 milhões até 2015 para o setor de software. Referenciado-se a uma matéria do jornal Folha de S. Paulo, as políticas públicas envolveriam capacitações profissionais para trabalhar no setor, aporte em empresas entrando no mercado de tecnologia e certificação para que empresas de médio e pequeno porte para futura participação em compras públicas, e sugere que o governo deveria ser concentrar no desenvolvimento de programas simples e na prestação de pequenos serviços, ao invés de concentrar no desenvolvimento de *softwares* mais elaborados.

3.5 *Web Service*

Web Service é uma solução utilizada na integração de sistemas e na comunicação entre aplicações diferentes na Web, e que permite às aplicações enviar e receber dados em formato XML (*Extensible Markup Language*). Esta comunicação é realizada com intuito de facilitar a integração das aplicações e a interoperabilidade entre a informação que circula numa organização em diferentes níveis, em diferentes aplicações, como comércio eletrônico e órgãos da Administração Pública.

Essencialmente, faz com que os recursos da aplicação do software estejam disponíveis sobre a rede de uma forma normalizada, similar aos *browsers* da *Internet*, que atuam sobre as páginas Web disponíveis, porém, diferente destes, é bem sucedida na comunicação e integração de aplicações. Com esta tecnologia é possível que novas aplicações possam interagir com aquelas que já existem e que sistemas desenvolvidos em plataformas diferentes sejam compatíveis²⁸.

²⁷http://www.correiadoestado.com.br/noticias/governo-lancara-pacote-para-sofware_157836/

²⁸[WebServices - http://msdn.microsoft.com/pt-br/library/cc564893.aspx](http://msdn.microsoft.com/pt-br/library/cc564893.aspx)

Utilizando a tecnologia *Web Service*, uma aplicação pode invocar outra para efetuar tarefas simples ou complexas mesmo que as duas aplicações estejam em diferentes sistemas e escritas em linguagens diferentes, ou seja, *Web Services* disponibilizam recursos para que qualquer aplicação cliente. Exemplos de possíveis *Web Service*: rotinas de validação de cartão de crédito, endereçamento postal (CEP), cálculo de valores de fretes dos sítios de comércio eletrônico, dentre outros.

Das vantagens elencadas pelos especialistas, destacam-se: (1) a não necessidade de distribuição da aplicação, pois fica armazenada em um único lugar, em caso de atualizações, evita os conhecidos problemas resultantes deste tipo de operação; (2) a recuperação de dados em seu estado atual, o que proporciona tomadas de decisão mais precisas e melhor fundamentadas; (3) não necessidade de nova codificação.

Um exemplo do uso do *Web Service* é o Infoconv²⁹, produto desenvolvido pelo SERPRO que possibilita o gerenciamento e controle de todos os Web Services destinados ao fornecimento de informações provenientes das bases de dados da Receita Federal do Brasil-RFB, com foco nas bases de Cadastro de Pessoa Física-CPF e Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas-CNPJ. Esta aplicação está disponível a conveniados, atualmente os órgãos da Administração Pública e entidades bancárias, associadas à Federação Brasileira de Bancos-FEBRABAN. Para acesso, o órgão ou entidade deve celebrar convênio de fornecimento de informações com a RFB e, após autorização desta, firmar contrato de prestação de serviços com o SERPRO, que indicará os endereços dos arquivos dos serviços disponibilizados, o leiaute das áreas de dados e a forma de chamada do serviço, após validações de segurança.

O *Web Service* no caso citado não é público, e suas informações ficam disponíveis apenas para órgãos e entidades conveniados, e de acordo com perfis de acesso, devido à natureza das informações serão classificadas como de acesso restrito. Importante ressaltar mais uma vez a possibilidade de esta tecnologia ser utilizada em larga escala, na medida em que dados públicos possam ser ofertados, reutilizados e transformados em informação.

4 ANÁLISE DE PESQUISAS SOBRE TRANSPARÊNCIA EM ÓRGÃOS PÚBLICOS

²⁹<https://www.serpro.gov.br/conteudo-solucoes/produtos/administracao-federal/infoconv>

A metodologia de pesquisa utilizada no trabalho se divide em duas partes: para a primeira recorreu-se a uma pesquisa elaborada pela CGU, disponível no site da Controladoria, denominada “Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro³⁰”; a segunda constou de visitas a sites de órgãos públicos, consulta direta à CUG e consulta a publicações e avaliações de mecanismos de transparência disponíveis.

4.1 Pesquisa: Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro

A pesquisa teve como principal objetivo analisar valores, cultura, experiência e percepção de servidores públicos federais em relação à temática de acesso à informação. Foi aplicada no âmbito do Poder Executivo Federal, dividida em duas etapas: a primeira, de caráter qualitativo, orientada a servidores ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior, e outra, de caráter quantitativo, aplicada a um grupo de servidores públicos, de variados escalões hierárquicos e de diversos órgãos federais.

Os resultados da pesquisa possibilitam identificar a presença de fatores culturais, que podem tanto favorecer a transição para uma cultura de livre acesso à informação como manter a cultura do segredo, e permitem identificar condições de natureza organizacional, operacional e tecnológica dos processos de tratamento da informação, tendentes a facilitar ou dificultar essa mudança.

A metodologia empregada constou de, primeiramente, estabelecer hipóteses orientadoras, que serviriam tanto para a realização das entrevistas e aplicação dos questionários como para posterior análise e interpretação dos resultados encontrados. Seguem as hipóteses orientadoras, conforme o documento anexo “Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro”:

“1. A concepção que o servidor público tem do papel do Estado interferirá na sua capacidade de operacionalizar uma política de acesso. Uma concepção mais republicana levará à melhor implementação da política; uma concepção mais patrimonialista, a uma pior implementação;

³⁰ www.cgu.gov.br

2. A informação concebida como bem público será outro fator de sucesso (ou insucesso) na implementação da Lei de Acesso. Aqueles agentes públicos que entendem as informações produzidas no âmbito de suas funções públicas como um bem público implementarão melhor a lei. Aqueles que entendem essas informações como um bem privado (e, na melhor das hipóteses, sua oferta como um favor) irão implementá-la de maneira insatisfatória;

3. Mesmo entre aqueles que têm uma predisposição a 'abrir' as informações, a maioria terá uma percepção de que o acesso a informações públicas se trata, sobretudo, de informações financeiras (orçamento) ou dos arquivos 'sensíveis' do passado. Novamente, aqueles que tiverem uma visão mais ampla do que é informação terão uma melhor capacidade de implementação – e vice-versa. “

A pesquisa foi realizada em duas etapas distintas, porém complementares: (1) qualitativa, orientada por questionário semi-estruturado, utilizada nas entrevistas com setenta e três autoridades públicas; (2) quantitativa de opinião, baseada em questionário estruturado para a coleta dos dados, encaminhado por meio eletrônico para aproximadamente quinze mil servidores do Poder Executivo Federal, dos quais novecentos e oitenta e seis participaram da pesquisa.

Na análise da proximidade (ou distância) na relação entre o Estado e a sociedade no Brasil, a pesquisa demonstrou que a grande maioria dos servidores (74,8%) consideraram a relação entre Estado e sociedade como distante, apesar de existir o reconhecimento de que houve certa aproximação ao longo dos últimos vinte anos, apontando como o marco inicial desta aproximação o início do processo de democratização, nos 1980. No entanto, apesar de reconhecerem o estreitamento no relacionamento, consideraram que o Estado ainda não está em plenas condições de atender às demandas individuais.

A sociedade tem maior importância que o Estado, e os servidores admitem seu papel como prestador de serviço ao cidadão, reconhecendo o compromisso e a responsabilidade como as maiores características de um Servidor Público. Reconhece, pois, o direito de acesso à informação pública, cabendo ao próprio Estado, como guardião das informações, atender às demandas.

Observa-se, pela pesquisa, que a liberação de informações ainda não segue critérios objetivos, e que não é raro questionar a motivação da demanda, mesmo alegadas questões de análise dos benefícios sobre custos de atendimento.

A avaliação da política de acesso à informação pública foi outro ponto considerado, e, mesmo diante da preocupação com a má utilização das informações públicas, o impacto positivo mais relevante seria o fortalecimento da própria Administração Pública, como consequência da maior proximidade entre o Estado e a sociedade. Fatores como o combate à corrupção, e a transparência da Administração Pública também foram benefícios bastante esperados.

Foi apontado também que o atendimento às demandas poderia comprometer a capacidade dos órgãos de desempenhar de forma satisfatória suas próprias atribuições, bem como a insuficiência de infraestrutura ou de recursos humanos provocariam atrasos ou dificuldades no atendimento de solicitações de informação que poderão se agravar diante de um volume crescente de pedidos de acesso. Servidores também afirmaram que não haveria dificuldades na implementação da política de acesso, por já existir uma cultura de divulgação de informações na sua área de trabalho.

Sob outra perspectiva, ao se questionar se esta mesma área de trabalho já estaria estruturada para atender a essas solicitações, as opiniões ficam divididas, quase igualmente, entre os que consideram que já existiria a estrutura adequada e os que discordam de tal afirmativa. Essa aparente contradição fica mais evidente ao se questionar o quanto o Governo Federal estaria preparado para executar uma política de amplo acesso à informação pública, provavelmente e resultante de uma análise empírica, incompleta, ou mesmo de um conhecimento do que seria 'estar preparado' para atender à política.

Um grupo considerável de servidores defende que os benefícios dessa política de transparência seriam maiores que quaisquer possíveis ônus; no entanto, grande parte defende que tal política só deveria ser priorizada se não implicar trabalho e outros custos adicionais. Na verdade, os custos advindos da implementação de uma política de acesso à informação pública são pouco conhecidos, não permitindo ainda uma avaliação de custos e benefícios.

Quanto à classificação da informação pública, observou-se um nítido contraste entre concepções e práticas de gestão no âmbito da Administração Pública Federal: enquanto alguns órgãos estão preparados logisticamente para fornecer informações por meio eletrônico e cópias digitalizadas, a partir de sistemas informatizados, controles de estatísticas de atendimento, gestão eletrônica de documentos e processos e canais de atendimento ao

público, outros encontram-se ainda em um processo incipiente ou inexistente para entrega de informações por meio eletrônico, com devido acompanhamento desde a chegada do pedido até seu atendimento, utilizando, inclusive, a entrega em papel. Há órgãos que mantem a “cultura do pendrive”, na qual funcionários se apropriam de dados e informações sob sua responsabilidade, sem compartilhamento devido, resultado da inexistência e uma política geral para a gestão da informação calcada em diretrizes claras e uniformes. A pesquisa aponta a situação diferenciada dos órgãos pela postura de seus dirigentes, ou seja, naquelas organizações cujos dirigentes se apresentam distantes desta nova realidade os próprios servidores se mostram mais resistentes à política de acesso à informação pública, e, conseqüentemente, os órgãos se apresentam menos adequados neste novo cenário.

Grande parte dos servidores entrevistados na etapa qualitativa da pesquisa considerou que a Administração Pública Federal não está preparada para cumprir a LAI e que serão necessárias mudanças de ordem cultural, organizacional ou operacional para implementá-la. Entretanto, ao serem questionados sobre a situação dos órgãos aos quais estão vinculados, poucos afirmaram não estar prontos para implementar uma lei que amplie o acesso à informação, ficando, então, a dúvida sobre “o que é estar preparado!”.

Pela pesquisa, os principais problemas apontados foram:

- falta de organização, planejamento e sistematização das informações de cada área;
- limitada capacidade de resposta em caso de aumento significativo da demanda por informações;
- baixa interoperabilidade dos sistemas e bancos de dados das diferentes áreas e até mesmo dentro de um mesmo órgão;
- baixa confiabilidade das bases de dados existentes, motivando temores de que os erros dos sistemas venham a ser utilizados de forma inadequada e danosa para o Estado ou para o governo;
- carência de recursos humanos destinados ao atendimento das solicitações de dados e informações e também de sua disponibilização proativa em face de maiores exigências de clareza, detalhamento e interatividade;
- perigo de a nova legislação cair em descrédito por falta de condições necessárias e suficientes à sua efetividade.

Os servidores, em sua grande maioria, não se opõem ao amplo acesso à informação pública, mas fazem ressalvas para a necessidade de preservar determinados documentos (sigilosos, de Ciência e Tecnologia e ligados à segurança nacional). Apontam para a necessidade de treinamentos voltados para promover mudanças culturais do atendimento ao cidadão e trato da informação e de aperfeiçoamento dos sistemas de informatização nos diversos órgãos da Administração Pública, bem como a padronização de procedimentos e modelos de requerimento e resposta para o acesso à informação.

De modo geral, os servidores entrevistados na pesquisa qualitativa tenderam a reagir diante da ideia de responsabilização dos funcionários que deliberadamente se recusarem a prestar informação. Na visão dos respondentes, o servidor não poderia ser responsabilizado ou punido nas seguintes situações:

- a informação solicitada não estivesse ao seu próprio alcance ou ele não possuísse ou não tivesse condições de preparar o levantamento solicitado;
- a solicitação não encontrasse respaldo na própria lei de acesso à informação pública;
- a informação já fosse pública;
- o atendimento da solicitação não integrasse a lista de suas responsabilidades;
- o funcionário não tenha sido devidamente treinado e capacitado para o cumprimento da nova lei.

Por fim, a pesquisa vem demonstrar a diversidade de posicionamentos, percepções e práticas na Administração Federal sobre esta temática e apontou desafios a serem superados para a implementação da LAI.

Importante enfatizar a mudança de postura do servidor e dos órgãos públicos, observando-se que a cultura de acesso já é realidade em vários órgãos da Administração Pública nos três níveis (municipal, estadual e federal) e nos três poderes (executivo, legislativo e judiciário), a partir de práticas de disponibilização de informações públicas, alavancadas pelo uso da Internet, como divulgação de notícias, serviços, gastos públicos, dentre outros. Imagina-se que parte dos pedidos possam já ser atendidos pela publicação em sua forma atual.

Por outro lado, desafios deverão ser enfrentados para a implementação bem sucedida da Lei, que se apresentam desde a mudança da cultura do segredo para uma cultura do acesso a condições logísticas, operacionais, técnicas, financeiras e de recursos humanos tanto para classificar os dados como para patrocinar as ações necessárias para implementação de sistemas eletrônicos.

4.2 Pesquisas complementares

Em pesquisas complementares realizadas pela autora, a partir da navegação de sítios de órgãos do governo, troca de experiências com profissionais da área de TI e consulta à CGU por meio do SIC, mais alguns aspectos há que serem considerados na implementação da LAI:

- Como o órgão público lidará com a crescente demanda de grupos da sociedade pela abertura de dados de governo?
- Como certificar-se que o órgão está seguindo algum modelo para publicação dos dados governamentais abertos?
- Como o cidadão saberá a qual órgão deverá se dirigir para buscar informações?
- Como está a troca de dados entre órgãos públicos?

Foram feitas consultas ao SIC da CGU, pela autora, transcritas abaixo, com a respectiva resposta da Controladoria:

- *Consulta enviada em 18/09/12:*

“Bom dia, estou estudando a LAI e tenho duvidas: Pela lei, fica determinada ainda a divulgação dos salários, subsídios e benefícios de todos os servidores do executivo federal. Os subsídios dos servidores do legislativo e judiciário são uma informação protegida? O CGU é o órgão regulador, e caberá a ele obrigar` os demais órgãos da Administração Pública a segui-la? Haveria estrutura para isto? Certa de sua colaboração, agradeço. Ats, Maria Lucia.”

- *Resposta, em 06/09/12:*

“Prezada senhora Maria Lúcia, em atenção ao seu pedido de acesso à informação, esclarecemos inicialmente que a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão responsável pelo monitoramento da aplicação da Lei de Acesso à Informação (Lei n o 12.527, de 18 de novembro de 2011) junto aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, conforme previsto no art.68 do Decreto n o 7.724, de 16 de maio

de 2012, que regulamenta aquela Lei. Ou seja, a competência de monitoramento da CGU limita-se ao Poder Executivo federal, não abrangendo portanto os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Em relação propriamente à remuneração de servidores públicos federais, no âmbito do Poder Executivo federal esse tipo de informação não foi considerado de natureza sigilosa ou pessoal, tendo inclusive sido normatizada a sua publicação por meio da Portaria Interministerial n.º 233, de 25 de maio de 2012, publicada no Diário Oficial da União do dia 28 de maio de 2012.

A citada Portaria no 233/2012 disciplina, no âmbito do Poder Executivo federal, a publicação da remuneração básica dos servidores (vencimento básico, gratificações, remunerações referentes a funções e cargos comissionados), remuneração eventual (gratificação natalina, férias e outras remunerações eventuais decorrentes de acertos de meses ou exercícios anteriores, bem como de decisões judiciais) e verbas indenizatórias (ajuda de custo, diárias, auxílio transporte e moradia), excetuados os descontos pessoais ou extraordinários, como pensões e consignações.

Embora a CGU não tenha ingerência direta sobre as decisões e providências adotadas pelos Poderes Legislativo e Judiciário em relação a esse assunto, observamos que alguns tribunais superiores já estão publicando as remunerações de seus servidores, a exemplo do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior do Trabalho.

Em relação ao Poder Legislativo federal, a Câmara dos Deputados já vem publicando as remunerações de seus servidores, embora sem a identificação do nome do servidor, em razão de decisão judicial liminar impeditiva nesse sentido. O Senado federal, por sua vez, ainda não decidiu se irá divulgar a remuneração de seus servidores.”
Atenciosamente, Controladoria-Geral da União .”

- Consulta enviada em 03/07/2012:

“Estou fazendo meu Trabalho de Conclusão de Curso de pós-graduação cujo tema é transparência pública. um dos `problemas' abordados no trabalho é a necessidade de autorização (ou não) de, a partir da LAI, de um órgão público acessar dados do `dono do dado'. Exemplo: atualmente o CNPJ é usado por órgãos do governo que não a Receita Federal a partir de convênio ou permissão da RFB. Como seria a partir da LAI?”

Resposta, em 30/08/2012, do Ministério do Planejamento:

“Prezada Maria Lúcia, agradecemos o seu contato com a equipe do Portal Brasileiro de Dados Abertos. Quanto à situação em que um órgão público solicita acesso a dados de um outro, a Lei de Acesso à Informação produz pouco resultado prático, já que não podem ser fornecidas no escopo da LAI as informações pessoais (Art. 31) e as sigilosas, conforme o Inciso III do Art. 6º.

Em um caso hipotético, em que as necessidades de informações abranjam exclusivamente informações de caráter público, e que seja uma

*necessidade eventual, a LAI em tese poderia ser usada. Não temos notícia de que essa hipótese tenha de fato ocorrido. Talvez porque usualmente as necessidades de informação são de caráter contínuo (tal como no seu exemplo, para o CNPJ) ou contém informações pessoais ou sigilosas, o que seria melhor servido por um meio de integração descrito no e-PING (padrões de interoperabilidade de governo eletrônico), tais como web services. Para saber mais, consulte: www.governoeletronico.gov.br/eping
Atenciosamente, Augusto Herrmann - Time de Dados Abertos - CGIT / DSI / SLTI / MP*

- Complementação, em 03/10/2012:

“Maria Lúcia, bom dia. Em tempo, complementando a resposta anterior, gostaria de lembrar que existe o Decreto 6.932/2009, ou Decreto Cidadão. Nele há a previsão de que os órgãos públicos não podem solicitar ao cidadão que vá buscar suas informações de outro órgão. Em vez disso, devem solicitar a informação diretamente do órgão que detém a informação. Isso pode ser relevante para o seu estudo. Mais informações:

www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/e-ping-padroes-de-interoperabilidade/decreto-de-simplificacao

Abraço, Augusto Herrmann

Time de Dados Abertos - CGIT / DSI / SLTI / MP

Estes questionamentos, juntamente com aqueles apontados na pesquisa da CGU, ilustram os desafios elencados neste trabalho para implementação da transparência nos órgãos públicos, levando a autora a discorrer sobre o cenário atual, focando-se principalmente nos quesitos gestão, infraestrutura, sistemas informacionais e classificação das informações, a serem discutidos no capítulo seguinte.

5 DESAFIOS DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS PARA DISPONIBILIZAR DADOS

Este capítulo resume e congrega as dificuldades do setor público em publicizar dados, apresentadas anteriormente, bem como as oportunidades, meios e alternativas tecnológicas que podem suportar as ações voltadas à transparência pública. Não se restringe à aplicação da LAI, apesar de se valer da pesquisa da CGU para análise da situação dos órgãos públicos, considerando-se a gama de possibilidades de oferta dos dados de interesse público.

Segundo publicação da AGU, “Acesso à Informação Pública: Controladoria-Geral da União”³¹:

“O desafio, agora, é assegurar a implementação desta Lei. Devemos enfrentar desafios de natureza técnica e tecnológica e também de caráter administrativo, que incluem a necessidade de recursos financeiros e humanos - estes, devidamente capacitados - para garantir a observância do que dispõe a Lei. Além disso, teremos que vencer a cultura do sigilo que, de forma silenciosa e invisível, ainda se constitui um dos grandes obstáculos para a abertura dos governos.”

A Administração cumpre seu papel quando divulga suas ações e serviços, mas, para disponibilizá-los conforme esperado (informações sejam apresentadas de forma clara e fácil e permanentemente atualizadas), deve estar preparada para atender demandas específicas, aos preceitos legais, tanto para manter os dados disponíveis atualizados como para avaliar a pertinência das informações solicitadas.

Em resumo: responder a uma solicitação de acesso à informação pública requer metodologia, sendo necessário processar o pedido e garantir ao requerente a entrega do dado.

O cenário construído partir da pesquisa da CGU e das incursões aos sítios de órgãos de governo levam aos seguintes desafios, classificados pela autora:

1. Gestão:
 - Falta de organização, planejamento e sistematização das informações de cada área;

³¹WWW.cgu.gov.br – Acesso à Informação Pública: Controladoria-Geral da União, Brasília, 2011. Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011

- Necessidade de avaliação da eficiência, com vistas a garantir o entendimento claro aos usuários do que está sendo publicado;
 - Práticas de transparência incipientes nos órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário;
2. Disponibilidade de recursos:
- Carência de recursos humanos destinados ao atendimento das solicitações de dados e informações e também de sua disponibilização proativa em face de maiores exigências de clareza, detalhamento e interatividade;
 - Conscientização dos gestores dos órgãos quanto a considerar que a transparência pública, principalmente a financeira e orçamentária, é inerente ao repasse de recursos públicos, ou seja, “se é público, tem que mostrar”;
 - Possibilidade de capacidade limitada de resposta em caso de aumento significativo da demanda por informações;
3. Sistemas e dados:
- Baixa interoperabilidade dos sistemas e bancos de dados das diferentes áreas e até mesmo dentro de um mesmo órgão;
 - Baixa confiabilidade das bases de dados existentes, motivando temores de que os erros dos sistemas venham a ser utilizados de forma inadequada e danosa para o Estado ou para o governo.

Outro ponto a ser avaliado é a própria definição do que poderá ser ou não divulgado, ou seja, a classificação da informação. Uma questão que tem levado a sociedade a inúmeras discussões acerca da aplicação da Lei é quanto à divulgação de informações ditas pessoais, como salários dos servidores públicos, ao conflitarem com interesses da sociedade, que neste caso, tem o direito de ter a visibilidade dos gastos públicos.

Mais do que disponibilizar informações, o Estado precisa garantir que os dados sejam oferecidos em plataformas abertas, passíveis de serem manipulados pelos cidadãos. A premissa parece simples, mas sua efetiva aplicação esbarra no dilema da sobrecarga de

informações - ou seja, como garantir transparência e ao mesmo tempo um ambiente compreensível? O que se apresenta aqui é a complexidade na implementação de uma política de Estado.

Essa foi a tônica do debate sobre Dados Governamentais Abertos e Participação Cidadã, durante o 4º Conseg³² (Congresso Internacional Software Livre e Governo Eletrônico), realizado em Brasília, de 11 a 13 de maio de 2011. "Existe uma quantidade muito grande de dados do governo, mas as pessoas não sabem utilizar", afirmou o secretário de Políticas de Informática do Ministério de Ciência e Tecnologia, Virgílio Almeida, no evento.

Ainda no Congresso citado, a assessora do Ministério do Planejamento, Miriam Chaves, sustentou que o risco é de que os dados não sejam compreendidos pela maioria dos usuários, daí a necessidade do desenvolvimento de metadados que facilitem a busca pelas informações. "É fácil disponibilizar as informações em termos de tecnologia, mas não de forma que possam ser utilizados adequadamente", disse ela.

Outro problema é a forma como muitos dados são apresentados. "Os dados têm que ser disponibilizados de forma que possam ser manipulados, e não mandar as coisas em formato PDF", destacou o diretor e co-fundador da Open Knowledge Foundation, Rufus Pollock.

Consideração semelhante foi apresentada no evento pelo professor Sergio Amadeu, da Universidade Federal do ABC. Ele acredita, no entanto, que os cidadãos saberão tratar as informações para encontrar a) Quanto ao seu item 3 -

Dizer que este trabalho não pretende exaurir frentes de pesquisa tais como... classificação de informação, controle, ampliação da LAI, troca de dados entre instituições governamentais, seja no nível federal ou entre os segmentos da Federação (Estados e Municípios) etc. etc - mas sim almeja abrir novas portas para investigação sobre o tema, tais como as mencionadas e x y z que complementarão a visão sobre Transparência governamental e darão luzes para sua implementação.... (coisa no gênero) .

quilo que os interessa. "Com a disponibilização dos dados, cada usuário pode fazer sua própria 'mineração'. Hoje o poder público 'edita' os dados. Mas se eles forem oferecidos em

³²<http://www.governoeletronico.gov.br/noticias-e-eventos/eventos/consegi-2011/>

formatos abertos, o cidadão vai acabar descobrindo coisas que os gestores ainda não descobriram", sustentou.

A consequência de uma aplicação equivocada da LAI e tantos instrumentos legais podem incorrer no descrédito por falta de condições necessárias e suficientes à sua efetividade.

Buscando-se evitar tal resultado indesejado, as mudanças necessárias no âmbito da Administração Pública Federal para se garantir a efetiva aplicação da LAI podem ser segmentadas sob ponto de vista cultural, organizacional e operacional, recomendadas tanto pelos autores da pesquisa aplicada pela CGU como pela autora, conforme abaixo:

1. Logística:

- Criação de estruturas para atendimento de demandas específicas do cidadão previstas na legislação, desde as áreas reponsáveis para recebimento e acompanhamento de solicitações de informação até as encarregadas de supervisionar o atendimento;
- Existência de estrutura para análise das solicitações e atendimento no tempo previsto pela legislação;
- Definição de regras gerais de regulamentação da Lei;
- Indicação de um órgão ou comitê, provavelmente a CGU, para orientar a política de disponibilização das informações;
- Definição de procedimentos de publicação anual de dados e informações administrativas na *Internet* e versão impressa para consulta nas suas sedes, pela autoridade máxima de cada órgão com: (1) rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses; (2) rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura; (3) relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação.
- Aprimoramento dos programas de gestão de arquivos e documentos – processo com operações de produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos;

- Definição de orçamentos que possibilitem efetivamente o novo ambiente de acesso a informação pública federal;
- Definição de política de gestão da informação nos órgãos;

2. Classificação da Informação:

- Definição de política de classificação da informação, considerando a competência e conhecimento necessários para definir a classificação da informação e os fatores de risco indicados na LAI, como (1) risco à defesa e à soberania nacionais ou à integridade do território; (2) risco à condução de negociações ou relações internacionais do País; (3) risco à vida, à segurança ou à saúde da população; (4) risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; (5) risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas; (6) risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; (7) risco à segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou comprometimento de atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações;
- Dentro da política de classificação: definição clara do que é e do que não é informação pública, reduzindo a margem de discricionariedade quanto ao atendimento ao pedido;
- Definição da competência para classificar a informação de acordo com o grau de sigilo específico;

3. Recursos físicos e humanos:

- Capacitação dos servidores das instituições para atendimento à Lei, voltada tanto para as mudanças culturais e comportamentais em relação à titularidade das informações como as direcionadas ao atendimento operacional;
- Investimento na capacitação de gestores públicos no segmento de informação;

4. Sistemas:

- Serviços de comunicação eficientes, voltados a todo público (setores organizados ou não), considerando inclusive facilidades de acessibilidade, ou seja, elaboração de sites bem desenhados e amistosos para o cidadão;
- Criação de um Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, definindo-se responsabilidade quanto a: (1) protocolizar documentos e requerimentos de acesso à informação; (2) orientar sobre os procedimentos de acesso, indicando data, local e modo em que será feita a consulta e (3) informar sobre a tramitação de documentos; para este item podem ser adquiridas soluções padronizadas, pré-construídas, o que acarretaria economia na compra de *software*;
- Implantação de sistemas informatizados que possibilitem o acompanhamento das solicitações, permeando desde o pedido inicial até a entrega dos dados, considerando, inclusive o registro de não atendimento, dentro dos prazos legais estabelecidos;
- Promoção de convênios entre órgãos públicos para troca de dados; a construção de *webservice* possibilitaria a concretização do envio de dados de forma rápida e segura;
- Promoção e incentivo da interoperabilidade de sistemas eletrônicos entre os diversos órgãos do governo.

O controle das informações, especialmente dos bancos de dados, cria um status diferenciado e garante o espaço político dos técnicos dentro de seus órgãos, o que resulta em resistência em disponibilizar informações, e não apenas ao público, algumas vezes até para outras áreas da Administração³³.

Para enfrentar todos esses desafios, além de flexibilidade e gradualismo, do uso intensivo e adequado das facilidades tecnológicas, o sucesso na implementação da estratégia para a transição de uma cultura do segredo a uma cultura de transparência dependerá crucialmente de liderança, compreendida em duas dimensões fundamentais.

³³[Convergência Digital - Cobertura Consegi 2011 - Luis Osvaldo Grossmann : 11/05/2011](#)

A primeira dimensão se traduzirá em garantir que, do núcleo de dirigentes e assessores encarregados tanto de fundamentar a regulamentação da futura lei quanto de cuidar da sua institucionalização (por meio de ações sistemáticas de divulgação, sensibilização, capacitação, treinamento e esclarecimento), façam, parte servidores pertencentes a órgãos federais que se destaquem no terreno das boas práticas de transparência e acesso a dados e informações, nas modalidades passiva e proativa.

Na segunda dimensão situa-se o papel que caberá aos dirigentes dos órgãos federais como líderes do processo de mudança cultural, tecnológica e operacional, o que começa pelo seu compromisso de mergulhar no cotidiano da gestão de informação naqueles órgãos e dos problemas vivenciados pelos membros de sua equipe e colegas diretamente responsáveis pela função.

Ainda no que diz respeito à liderança desse processo de transformação, serão importantes os ‘parceiros estratégicos’ que podem e devem ser identificados e recrutados nos diversos órgãos federais. Esses serão os servidores que, por seu conhecimento, experiência e discernimento, poderão desempenhar o papel de conselheiros do núcleo de dirigentes e assessores incumbido de assegurar, em poucas palavras, que a Lei ‘pegue’.

A avaliação da política de acesso à informação pública foi outro ponto considerado, e, mesmo diante da preocupação com a má utilização das informações públicas, o impacto positivo mais relevante seria o fortalecimento da própria Administração Pública, como consequência da maior proximidade entre o Estado e a sociedade. Fatores como o combate à corrupção, e a transparência da Administração Pública também foram mencionados como benefícios esperados.

Os exemplos de boas práticas existentes, a aliança com as ouvidorias e assessorias de imprensa dos órgãos, a condução da CGU no assunto, com publicações periódicas orientacionais e a criação de incentivos positivos para a adesão dos corpos técnicos tenderão a contribuir para o sucesso da implementação e a consolidação do direito ao acesso a informação pública no Brasil.

CONCLUSÃO

Seguindo uma tendência mundial quanto à publicidade dos atos públicos, o Brasil, que deseja ser reconhecido como nação democrática, precisa oferecer a seus cidadãos a possibilidade de uma participação cada vez mais ativa em suas decisões. O cidadão brasileiro, à medida em que reconheça seu direito à informação, se comportará como o grande ator e fomentador do amadurecimento das definições do que poderá ser publicizado, a partir de discussões amplas envolvendo a própria sociedade, maior interessada no controle dos gastos públicos e na efetividade das ações governamentais, combinadas aos seus interesses e prioridades.

A Lei nº 12.527, sancionada pela Presidente da República em 18 de novembro de 2011, tem o propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e seus dispositivos são aplicáveis aos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A publicação da Lei de Acesso a Informações significa um importante passo para a consolidação democrática do Brasil e também para o sucesso das ações de prevenção da corrupção no país. Por tornar possível uma maior participação popular e o controle social das ações governamentais, o acesso da sociedade às informações públicas permite que ocorra uma melhoria na gestão pública.

Dessa forma, em cumprimento a determinações expressas pelo Governo Federal, que dispõem sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos da Administração Pública Federal na Internet, o Governo tem disponibilizado cada vez mais para a sociedade suas decisões, principalmente no segmento de gastos e despesas, identificando o que está sendo gasto, com quem, e quando, e para qual propósito.

A aplicação de uma lei requer toda uma estrutura para sua pronta adesão, porém a realidade se apresenta bastante diversa ao esperado. No caso da LAI, embora definidas com clareza as obrigações dos agentes públicos que manipularão os dados, que fornecerão as informações solicitadas, o procedimento ainda não está padronizado dentro das repartições. A liberação de informações ainda não segue critérios objetivos, questionando-se a motivação da demanda, mesmo alegadas questões de análise dos benefícios sobre custos de atendimento.

A implementação de um sistema de acesso à informação tem como um de seus principais desafios vencer a cultura de segredo que, muitas vezes, prevalece na gestão pública. A disponibilização de informações ao cidadão exige novos paradigmas, pensamentos, que certamente resultarão em uma nova cultura: os dados públicos, por tantos anos considerados restritos, sigilosos, passam a ser de livre acesso, e, para tanto, há muito que se investir no servidor público e, conseqüentemente, nas instituições.

Em conformidade com o proposto no início desta monografia, foram apresentadas alternativas tecnológicas atuais, que, se manipuladas de forma adequada, objetiva, seguindo políticas de gestão pública voltadas à informação, poderão se apresentar como sugestivos mecanismos de promoção do Estado na disponibilização de dados e informações públicas.

Do ponto de vista do Governo, é fundamental a identificação de dados que caracterizem as políticas públicas e que podem ser disponibilizados para a sociedade. A utilização de Dados Abertos se apresenta como uma significativa alternativa tecnológica que auxilia o governo na prestação de contas à sociedade, e permite que empresas, cidadãos, organizações não governamentais e interessados em geral, nas diversas esferas de governo, possam interagir de forma a encontrar soluções para as necessidades existentes.

Outra alternativa, se possível agregada às demais, é o Modelo Global de Dados, criado a partir da necessidade de identificar e integrar as informações entre os sistemas de informações do Governo Federal. Apresenta-se como um modelo de dados e processos em alto nível e tem como objetivo mapear as informações armazenadas nos sistemas do Governo Federal. Seus produtos tem como objetivo obter uma visão integrada e detalhada dos diversos dados que suportam os macroprocessos de Governo. Importante identificá-lo como um modelo de interoperabilidade, e que possibilitará o compartilhamento e o reuso de informações nas soluções atuais e em desenvolvimento na Administração Pública Federal.

Já a interoperabilidade envolve a comunicação entre organizações, pessoas e sistemas, e fornece uma visão mais abrangente da necessidade de se trocar informações dentro e fora do governo. Ao ser amplamente adotada, permitirá a tão desejada integração de sistemas e dados, a reutilização de componentes e dados e a utilização de produtos diversos de fornecedores

distintos. Aliada a esta nova forma de atuação, conta-se também com a definição de normas, políticas e padrões, o que certamente maximizará oportunidades de troca e reuso de informações, interna e externamente aos órgãos de governo. Nesta linha recomenda-se também o uso de programas ERP (*Enterprise Resource Planning*), onde, com um único e abrangente software, a instituição é atendida e visualizada como um todo, promovendo a comunicação de dados, não permitindo a redundância de informação ou duplicidade de tabelas, garantindo a sincronia entre as áreas administrativas, pois justamente se utiliza dos preceitos da modelagem de dados.

Aliada a estas tecnologias aplica-se também a solução *Web Service*, uma forte aliada à integração de sistemas e à comunicação entre aplicações diferentes na Web. Esta comunicação é realizada com intuito de facilitar a integração das aplicações e a interoperabilidade entre a informação que circula numa organização em diferentes níveis, em diferentes aplicações, como comércio eletrônico e órgãos da Administração Pública. Com esta tecnologia é possível que novas aplicações possam interagir com aquelas que já existem e que sistemas desenvolvidos em plataformas diferentes sejam compatíveis.

A Tecnologia da Informação e Comunicação se apresenta como uma das grandes aliadas dos órgãos governamentais nesta nova corrente, mas sua aplicação por si só não é o suficiente para atender às novas demandas de informação de maneira isolada. Tal como a tecnologia, os órgãos públicos precisarão acompanhar as novas perspectivas e anseios da sociedade, principalmente nas questões culturais e comportamentais: devem estar prontos para este novo exercício de cidadania.

Pela pesquisa aplicada pela CGU e pelas pesquisas em sítios de órgãos públicos, os problemas podem ser resumidos em: (1) falta de sistemática de publicação de dados, incluindo-se a classificação dos dados; (2) baixa interoperabilidade dos sistemas e bancos de dados das diferentes áreas e até mesmo dentro de um mesmo órgão; (3) baixa confiabilidade das bases de dados existentes; (4) capacidade de recursos (humanos, sistemas informatizados, infraestrutura) para atendimento adequado às demandas; (5) necessidade de capacitação dos servidores e gestores públicos para a definição e manutenção de política de informação nos órgãos públicos.

O cenário construído partir da pesquisa da CGU e das incursões aos sítios de órgãos de governo demonstra a diversidade de posicionamentos, percepções e práticas na Administração Federal sobre a temática Transparência Pública, e apontou desafios a serem superados para a implementação da LAI. Fundamental enfatizar a mudança de postura do servidor e dos órgãos públicos, observando-se que a cultura de acesso já é realidade, a partir de práticas de disponibilização de informações públicas, alavancadas pelo uso da Internet, como divulgação de notícias, serviços, gastos públicos, dentre outros.

Ademais, os desafios deverão ser enfrentados para a implementação bem sucedida da Lei, que se apresentam desde a mudança da cultura do segredo para uma cultura do acesso a condições logísticas, operacionais, técnicas, financeiras e de recursos humanos tanto para classificar os dados como para patrocinar as ações necessárias para implementação de sistemas eletrônicos.

A Administração cumpre seu papel quando divulga suas ações e serviços, mas, para disponibilizá-los conforme esperado (informações sejam apresentadas de forma clara e fácil e permanentemente atualizadas), deve estar preparada para atender demandas específicas, aos preceitos legais, tanto para manter os dados disponíveis atualizados como para avaliar a pertinência das informações solicitadas.

Em resumo: responder a uma solicitação de acesso à informação pública requer metodologia, sendo necessário processar o pedido e garantir ao requerente a entrega do dado.

Outro ponto a ser avaliado é a própria definição do que poderá ser ou não divulgado, ou seja, a classificação da informação. Uma questão que tem levado a sociedade a inúmeras discussões acerca da aplicação da Lei é quanto à divulgação de informações ditas pessoais, como salários dos servidores públicos, ao conflitarem com interesses da sociedade, que neste caso, tem o direito de ter a visibilidade dos gastos públicos.

O papel dos dirigentes dos órgãos federais como líderes do processo de mudança é fundamental do ponto de vista cultural, tecnológico e operacional, a iniciar o que começa pelo seu compromisso de mergulhar no cotidiano da gestão de informação naqueles órgãos e dos problemas vivenciados pelos membros de sua equipe e colegas diretamente responsáveis pela função.

Nesta linha, a estratégia para a transição de uma 'cultura do segredo' a uma 'cultura de transparência' poderá ser iniciada a partir de ações voltadas às lideranças: inicialmente a sensibilização dos gestores públicos quanto à importância da publicização dos atos públicos, a partir de programas de capacitação orientados à gestão da informação conhecimento das tecnologias existentes, para se definir a alternativas para atendimento às necessidades e especificidades dos órgãos.

Fundamental aos órgãos é estabelecer metas e planejar ações, com acompanhamento devido, para implantar a transparência, e tornar o processo de publicidade dos atos públicos mais um processo institucional. No futuro, os resultados certamente refletirão no fortalecimento dos valores democráticos e da própria Administração Pública, como consequência da maior proximidade entre o Estado e a sociedade. E o cidadão estará mais próximo de usufruir de mais este direito conquistado.

A Tecnologia da Informação e Comunicação tem sido fundamental para que a transparência se torne uma realidade. Tem-se mostrado como uma forte aliada da Administração Pública na direção de atender às demandas da sociedade no que se refere à prestação de novos serviços e no novo padrão de relacionamento entre o cidadão e o governo, e em sua própria gestão, na busca de maior eficiência dos processos, economia de recursos, aumento da transparência e maior efetividade das políticas públicas. Ademais, a nova perspectiva organizacional, refletida também nas organizações públicas, tem feito com que a TIC considere os processos de trabalho, e proponha soluções tecnológicas mais adequadas, ou seja, o foco não deve ser apenas o uso da tecnologia, mas sim a busca da eficiência e efetividade das políticas públicas com o uso dos recursos tecnológicos disponíveis.

Quanto ao escopo, o trabalho foi direcionado à oferta de tecnologias voltadas ao suporte da transparência pública, e não pretendeu exaurir o assunto como um todo, embora várias abordagens tenham surgido nas discussões e desenvolvimento da monografia. A classificação da informação, a ampliação da LAI, a criação de indicadores e um efetivo acompanhamento e a troca de dados entre instituições governamentais, seja no nível federal ou entre os segmentos da Federação (Estados e Municípios) foram alguns dos segmentos possíveis.

Enfim, com base na literatura e pesquisas, a autora conclui que a Tecnologia da Informação se apresenta como uma grande aliada do poder público na publicidade de seus atos, mas sua aplicação por si só não é o suficiente para atender às novas demandas de informação de maneira isolada. Tal como a tecnologia, os órgãos governamentais precisarão acompanhar as novas perspectivas e anseios da sociedade, principalmente nas questões culturais e comportamentais, e o gestor público deve estar capacitado para disponibilizar os dados passíveis de publicação, escolhendo as melhores alternativas tecnológicas disponíveis, visando o provimento de dados e informações ao cidadão.

REFERENCIAS:

- [1] DALLARI, D.A. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.
- [2] PEDRO, A.; CÁCERES, F. **História Geral**. 2.ed. São Paulo: Moderna, 1996.
- [3] CARDOSO, Ciro Flamarion. **A Cidade Estado Antiga**. São Paulo: Ática, 1985. (Série Princípios)
- [4] QUINTÃO, S.M.L. **Teoria do Estado**. 1.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- [5] MELO, Maria Raquel Mesquita Melo. **Educação Política para a Cidadania**. A Contribuição da Câmara dos Deputados, 2008
- [6] LIMA, Newton de Oliveira. **Kant e a Fundamentação do Direito Subjetivo do Cidadão à Publicidade dos Atos Estatais**: Ethica, 2011
- [7] [BONIS, Gabriel. Orgaos-ainda-se-adaptam-a-lei-de-acesso-a-informacao-lai. Disponível em http://www.cartacapital.com.br/politica/orgaos-ainda-se-adaptam-a-lei-de-acesso-a-informacao-lai](http://www.cartacapital.com.br/politica/orgaos-ainda-se-adaptam-a-lei-de-acesso-a-informacao-lai). Acesso em: 17 mai. 2012
- [8] MESQUITA, Cláudia S. F; BRETAS, Nazaré Lopes. **Panorama da interoperabilidade no Brasil** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Brasília, 2010. Disponível em <www.eping.e.gov.br>. Acesso em: 04 out. 2012.
- [9] LEMOS, Ronaldo. Livro **Direito, Tecnologia e Cultura**. Disponível em: <http://www.overmundo.com.br/banco/livro-direito-tecnologia-e-cultura-ronaldo-lemos>. Acesso em: 22 ago. 2012.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:

ALMEIDA. Rafael José de Alencar Almeida. **Dados Abertos Governamentais: uma nova perspectiva democrática na era da Internet**. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/21196/dados-abertos-governamentais-uma-nova-perspectiva-democratica-na-era-da-internet#ixzz1xONTNMpW>. Acesso em: 22 jul. 2012.

Acesso à Informação no Brasil. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaoov/acesso-informacao-brasil/quais-as-excecoes.asp>. Acesso em: 17 jun. 2012.

Acesso à Informação Pública: Controladoria-Geral da União, Brasília, 2011, Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em WWW.cgu.gov.br. Acesso em: 22 jul. 2012.

Brasil fica em 59.º em lista da ONU sobre transparência. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1234526>. Acesso em: 17 jun. 2012.

Controladoria Geral da União. Sumário Executivo: Pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no poder executivo federal brasileiro. Coordenação: Prof. Roberto DaMatta. Dezembro/2011.

Controladoria Geral da União. Cartilha: Acesso à Informação Pública: Controladoria-Geral da União - Uma introdução à Lei nº 12.527. 18 de novembro de 2011.

Entrevista com o secretário de prevenção à corrupção da Controladoria Geral da União (CGU) Mário Vinícius. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=wqpGm9yiTYs>. Acesso em: 26 jun. 2012.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional** – 27. Ed. – São Paulo : Atlas, 2011

Observatório da Despesa Pública Que Vai Prevenir o Desvio de Verbas é Implantado na Bahia. Disponível em: <http://www.viagora.com.br/noticias/observatorio-da-despesa-publica-que-vai-prevenir-o-desvio-de-verbas-e-implantado-na-bahia-9393.html> Acesso em: 26 out. 2012.

O que é Cidadania. Disponível em: www.advogado.adv.br/estudantesdireito/fadipa/marcoasilviodesantana/cidadania.Htm . Acesso em: 12 ago. 2012.

Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/e-ping-padres-de-interoperabilidade>. Acesso em: 19/07/2012.

Proposta de um Modelo para Avaliar o Grau de Transparência das Demonstrações Financeiras Publicadas por uma Instituição Pública de Ensino Superior Brasileira: a abordagem da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista. Maurício

Vasconcellos Leão Lyrio, Vera Brotti, Sandra Rolim Ensslin, Leonardo Ensslin. Disponível em: <http://www.cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/46>. Acesso em 12 nov 2012.

SERPRO recebe 63 pedidos de acesso à informação. Disponível em

<https://www.serpro.gov.br/noticias/serpro-recebe-63-pedidos-de-acesso-a-informacao>. Acesso em 19 set. 2012.

Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no

Governo Federal. Ronald da Silva Balbe - Revista do Serviço Público Brasília 61 (2): 189-209 Abr/Jun 2010

VASCONCELLOS. Maria Virgínia Barbosa de. **Davaliação de Tecnologia da Informação na Administração Pública: Receitanet.** Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável-CDS/UnB, Brasília, Brasil, 2005