



Enap Escola Nacional de Administração Pública

Rafaela Paiva Brandão

**O ACESSO À INFORMAÇÃO EM AGÊNCIAS REGULADORAS: UMA
ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA.**

Brasília – DF

Abril/2020

O ACESSO À INFORMAÇÃO EM AGÊNCIAS REGULADORAS: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA.

Rafaela Paiva Brandão

Orientador: Prof. Me. José Carlos Gomes Barbosa

Palavras-chave: acesso à informação, transparência passiva, implementação e avaliação de políticas públicas.

RESUMO

O objeto de estudo deste artigo é a avaliação do cumprimento, pelas agências reguladoras federais, das obrigações impostas pela Lei de Acesso à Informação no que se refere à transparência passiva, com o objetivo de identificar oportunidades de melhoria no tratamento dos pedidos de acesso à informação. A metodologia consistiu na análise de dados extraídos do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – e-SIC, entre 2015 e 2019, relativos a quatro atributos: tempo médio de resposta e cumprimento do prazo de resposta; tipificação da resposta; satisfação dos usuários; e decisões mantidas e reformadas por instância recursal. As análises apontaram que a maioria dos resultados globais das agências foram melhores que do Governo Federal e, de forma específica, foi possível observar comparativamente o desempenho de cada autarquia pesquisada. As conclusões deste trabalho revelaram a importância da análise sistemática de dados dos atendimentos para avaliação administrativa da implementação da política de transparência pública.

Introdução

Um dos temas muito debatidos no Brasil nos últimos anos é a transparência pública e direito do cidadão ao acesso às informações do governo em suas diversas instâncias. O direito fundamental de acesso à informação previsto na Constituição Federal foi regulamentado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, amplamente reconhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI. Essa Lei estabeleceu os procedimentos destinados a garantir o acesso à informação aos cidadãos, subordinando ao seu regime todos os órgãos da administração direta e indireta dos três poderes, bem como todas as entidades controladas direta ou indiretamente pelo poder público. A LAI, por conseguinte, é fruto do “processo de democratização do Estado brasileiro, que materializou no texto constitucional a participação social como um elemento-chave para a organização das políticas públicas” (BRASIL-G, 2018, p. 52).

Para Zuccolotto e Teixeira (2019), desde a redemocratização brasileira em 1985, houve avanços institucionais para o fortalecimento e a consolidação da democracia, inclusive com o desenvolvimento de iniciativas para melhorar os mecanismos de transparência. Os mesmos autores (2019, p. 59) mencionam que, se a transparência é um princípio para a consolidação democrática, “os desenhos institucionais das democracias devem possuir meios de promovê-la, e, nesse sentido, o Brasil vem, desde a redemocratização, desenvolvendo iniciativas para melhorar a transparência do governo central e dos entes subnacionais”. Ao relacionar o acesso à informação com o exercício da democracia, Carvalho (1999 apud FERRARI; SIQUEIRA, 2016) afirma que o direito de acesso à informação tem um importante cunho político, na medida em que a disponibilidade de informações confiáveis é um requisito para que a sociedade tome decisões conscientes.

Com o início da vigência da LAI, em tese, hoje não há restrição de acesso ao cidadão a qualquer informação produzida ou custodiada pela Administração Pública. Cabe ao Estado, como pólo passivo desse processo, fornecer as informações, com exceção daquelas protegidas por sigilo. Portanto, na conjuntura da transparência pública e do amplo acesso à informação como regra, compete à Administração buscar o aperfeiçoamento contínuo dos seus mecanismos de cumprimento aos preceitos da LAI. Para isso, deve agregar valor aos seus serviços, com vistas à qualidade no atendimento dos pedidos de acesso, satisfação dos usuários e alcance de economicidade. Desde o advento da referida Lei, os órgãos e entidades públicas já dispõem de robustas bases de dados dos atendimentos realizados com fundamento na LAI, o que pode ser explorado de forma enriquecedora para mapeamento de qualidade e celeridade dos serviços prestados.

Nesse sentido, o objeto de estudo deste trabalho é a avaliação do cumprimento das obrigações impostas pela LAI por parte das agências reguladoras federais (Agências) no que se refere à transparência passiva, ou seja, quando as entidades recebem e respondem aos pedidos de informação formulados pela sociedade. Assim, neste artigo são analisadas entidades públicas de mesma natureza, porém notadamente reconhecidas por suas peculiaridades no que concerne às estruturas organizacionais, tipos de serviços regulados, grau de conhecimento ou interesse dos cidadãos-usuários por informações relativas aos respectivos setores. Essa heterogeneidade pode estar refletida nos dados relativos aos atendimentos dispensados às demandas recebidas pelos respectivos Serviços de Informação ao Cidadão – SICs, que atuam como unidades intermediadoras e facilitadoras entre os usuários e essas autarquias especiais.

Pelo exposto, o presente trabalho tem como objetivo identificar oportunidades de melhoria no tratamento dos pedidos de acesso à informação fundamentados na LAI, a partir da análise comparativa de dados dos atendimentos prestados pelas Agências, no âmbito da transparência passiva. Apesar de todos os recursos e instrumentos disponíveis para a implementação da política pública de transparência, sabe-se que esse processo pode ser afetado pela realidade e especificidades dos atores envolvidos.

Neste estudo, parte-se do pressuposto de que a análise de dados relevantes de atendimento ao público é base para a obtenção de informações valiosas a serem utilizadas como matéria-prima no incremento de qualidade de serviços e na gestão eficaz de recursos. Portanto, o desafio é justamente a seleção e análise de dados de qualidade disponíveis no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) que possam servir como insumos aos gestores na tomada de decisões para aprimorar os atendimentos.

Compreende-se, assim, que a análise de dados para agregar valor ao processo decisório e estratégico na administração pública tem como maior beneficiário final o próprio cidadão que demanda o serviço. Isso reflete a importância da participação social e potencial de melhoria na celeridade e qualidade do acesso à informação. Em um contexto mais amplo, estima-se que os resultados deste trabalho possam ser úteis não apenas para as Agências, mas para quaisquer órgãos do poder público que atendam às determinações da LAI.

Para alcance do objetivo do estudo em tela, foram selecionados dados relativos a quatro atributos. O primeiro atributo consiste no tempo médio de resposta e no cumprimento do prazo legal de resposta, que indica a celeridade e pontualidade das Agências na prestação de informações aos solicitantes. O segundo atributo é a tipificação da resposta, ou seja, a classificação do tipo de resposta enviada ao cidadão, cujas opções são: acesso concedido; acesso

negado; acesso parcialmente concedido; pergunta duplicada/repetida; órgão não tem competência para responder sobre o assunto; não se trata de solicitação de informação; ou informação inexistente.

O terceiro atributo é a satisfação dos usuários, cujos dados são obtidos a partir das respostas voluntárias de solicitantes à enquete em que se avalia se a devolutiva atendeu plenamente ao pedido e se foi de fácil compreensão. Trata-se de um atributo relacionado à qualidade do tratamento dispensado ao pedido porque reflete o grau de atendimento às expectativas do cidadão. Por fim, o quarto atributo consiste na análise de decisões mantidas e reformadas por instância recursal, que é um bom indicador de qualidade no tratamento das demandas, na medida em que pode revelar a ocorrência de elevados volumes de decisões reformadas após o indeferimento ao pedido inicial.

Portanto, o recorte da análise deste artigo abrange especificamente o tratamento dispensado pelas Agências Reguladoras aos pedidos de acesso à informação fundamentados na LAI e registrados no sistema e-SIC. Não estão compreendidos em seu escopo: conteúdo e mérito dos pedidos registrados nos SICs e das respectivas respostas enviadas aos solicitantes; fluxos processuais, atividades e procedimentos adotados por cada Agência; demandas acolhidas por outros canais de atendimento ao público (como Ouvidorias); e preceitos de transparência ativa.

Entre os resultados mais relevantes, cabe destacar que o desempenho médio das Agências foi melhor que o do Governo Federal. Ademais, foram observados: i) baixo tempo médio de resposta das Agências, embora haja respostas concedidas fora do prazo legal; ii) alta proporção de acessos concedidos, mas a classificação dos tipos de resposta não foi homogênea entre as Agências; iii) baixa adesão à pesquisa de satisfação dos usuários, sendo que os respondentes mais satisfeitos foram aqueles que tiveram o acesso concedido à informação solicitada. Ainda, a inteligibilidade das respostas foi mais bem avaliada que sua completude e; iv) significativo percentual de decisões reformadas pelas Agências nas duas instâncias recursais.

Finalmente, cumpre informar que este artigo está estruturado em cinco seções. Após esta introdução, as duas primeiras trazem a reflexão teórica. A terceira parte é dedicada ao estudo de caso prático, com o detalhamento dos procedimentos metodológicos e a análise dos dados. Conclusivamente, as considerações finais exploram os principais achados do estudo comparativo a partir dos quatro atributos selecionados para este trabalho.

1. Referencial teórico

No âmbito da transparência pública no Brasil, a LAI representou um importante marco decisório para regulamentação do direito fundamental de acesso à informação previsto na Constituição Federal e para o estabelecimento de procedimentos destinados a garantir o acesso à informação à sociedade. O advento da LAI foi, portanto, o ponto de partida para a implementação de uma política pública inovadora, multifacetada e abrangente no Brasil.

Ao considerarmos a LAI como um instrumento de materialização da política de transparência no Brasil, inicialmente é válido trazermos alguns conceitos teóricos sobre política pública. Mead (1995 apud SOUZA, 2006, p. 24) define a política pública como “um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas” e Lynn (1980 apud SOUZA, 2006, p.24) a considera como “um conjunto de ações do governo que produzirão efeitos específicos”. Para Peters (1986 apud SOUZA, 2006, p. 24), “política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”.

Segundo Souza (2006), não existe uma única e melhor definição de política pública. Apesar de existirem várias abordagens, em geral os conceitos perpassam uma visão holística da contribuição de variados fatores que impactam a política (instituições, interações, ideologia e interesses). A referida autora, resumidamente, conceitua política pública como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações” (2006, p. 26).

Apresentada essa contextualização inicial, cabe abordarmos as questões relativas à implementação de tais políticas. Conforme Wu et al. (2014), o ciclo de criação de políticas públicas consiste em cinco atividades principais: definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. Para Lotta (2019), a implementação é uma etapa complexa de materialização do planejamento das políticas públicas, que depende da atuação coordenada de vários atores e instrumentos governamentais envolvidos. Wu et al. (2014) destaca que a implementação é o momento em que a política ganha seus contornos e efetivamente é colocada em prática. No caso da LAI, tem-se justamente uma Lei que institui a política e, concomitantemente, define as diretrizes essenciais para sua implementação.

Para Wu et al. (2014), tal implementação é caracterizada pela existência de vários atores e não prescinde de coordenação, com uma atuação em rede para o alcance dos objetivos. No mesmo sentido, Lassance (2015) aponta que a coordenação surge como a principal forma da administração pública para permitir que diferentes organizações, dirigentes e burocracias

colaborem. Nesse sentido, é mister destacar o papel das instituições no fortalecimento de mecanismos de gestão na implementação da política de transparência governamental por uma variada gama de órgãos e entidades públicas essencialmente distintos.

Segundo Cavalcante, Gomide e Barbosa (2019, p. 13), existem diferentes mecanismos de coordenação (hierárquico, de mercado e em rede), sendo que “a coordenação do tipo hierárquica inclui tanto instrumentos de gestão (como regras processuais, sistemas de planejamento *top-down* ou sistemas tradicionais de gestão financeira orientados a insumos) quanto instrumentos estruturais (como fusões organizacionais, função de coordenação, linhas diretas de controle e responsabilidade)”. Isso posto, percebe-se que a atuação da Controladoria Geral da União – CGU, como órgão central na coordenação e controle da aplicação da LAI, ocorre de forma mais proeminente por meio do mecanismo de hierarquia, desempenhando papel fundamental no monitoramento e na busca pela padronização da qualidade do atendimento aos cidadãos.

No tocante aos instrumentos de suporte à coordenação, cabe destacar a relevância dos sistemas informatizados como grande repositório de dados e informações com potencial para oferecer elementos ao processo decisório. Para Margetts (2010), as tecnologias permitem aos órgãos públicos novas oportunidades de comunicação com os cidadãos. No conceito de e-governo, tem-se tanto a disponibilização ao público de acesso aos serviços governamentais via internet, como o aproveitamento de novas tecnologias para transformar a eficiência na administração pública. Cavalcante, Gomide e Barbosa (2019, p. 18) também reconhecem a relevância dos repositórios de dados e informações ao defenderem que “parte dos instrumentos processuais tendem a ser continuados no tempo, pois constituem sistemas de informações projetados para acumular e disponibilizar informações gerenciais de forma centralizada”.

No caso do presente estudo, traçando um paralelo com os referenciais teóricos apresentados, observa-se que o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) desempenha justamente o papel de tecnologia informacional que dá suporte à coordenação da CGU e ampara a instrumentalização da política pública. Assim, observa-se que a implementação de uma política pública requer grande articulação, esforços e mobilização de recursos, conforme o seguinte entendimento:

Depois que um problema público conseguiu entrar na agenda política, depois que foram formuladas várias opções para resolvê-lo e depois que o governo estabeleceu os objetivos políticos e se decidiu por um curso de ação, ainda cabe a ele colocar a decisão em prática. Os esforços, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação compreendem o estágio de implementação do ciclo político. Enquanto a maioria das decisões políticas identifica os meios para perseguir seus objetivos, as escolhas subsequentes têm de alcançar resultados. Para que uma política funcione, há que se alocar fundos, designar pessoas e desenvolver regras de como proceder. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 179).

Ao estudar a implementação de políticas públicas, diversos autores, como Souza (2002), Fonseca (2013), Cingolani (2013), Gomide e Pires (2014) e Gomide (2016), têm destacado o papel das capacidades estatais. Segundo Fonseca (2013 apud GOMIDE, 2016, p. 25), “as capacidades estatais compreendem o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las”.

Para Cingolani (2013 apud GOMIDE, 2016), as capacidades estatais são afetadas por diversas variáveis que podem ser agrupadas nas seguintes dimensões: coercitiva, fiscal, administrativa, relacional, legal e política. Segundo o autor, a capacidade administrativa ou burocrática está relacionada com a existência de atuação profissional dos atores públicos, dotados de competências técnicas e recursos que viabilizem a implementação da política. Ao abordar as análises de implementação de políticas públicas e os fatores de sucesso nesse processo, Souza (2002) destaca a importância do engajamento dos agentes públicos, que devem realmente conhecer a política e seus objetivos. Nesse sentido, na trajetória de implementação da política de transparência pública, os desafios das instituições são proporcionais às suas capacidades estatais.

Ainda sobre as capacidades estatais, Gomide e Pires (2014, p. 352) defendem que elas podem ser subdivididas em duas dimensões: política e técnico-administrativa. A capacidade política, resumidamente, se define pelas formas de interação entre os poderes Executivo e Legislativo e desses com instâncias de participação social e órgãos de controle. A capacidade estatal na dimensão técnico-administrativa, foco de interesse do presente estudo, pode ser analisada pelos seguintes critérios: “i) a presença de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações; ii) a existência e operação de mecanismos de coordenação (intra e intergovernamentais); e iii) estratégias de monitoramento (produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho).”

Em um ciclo de gestão governamental, não menos importante é a avaliação das políticas públicas, com crescente importância no Brasil (SOUZA, 2002). Em linhas gerais, a avaliação administrativa da implementação de políticas públicas examina a prestação de serviços governamentais, garantindo que as metas sejam alcançadas e buscando obter a melhor relação custo x benefício em favor dos cidadãos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Como bem preceituam os mesmos autores, existem cinco espécies diferentes de avaliação administrativa: processo, esforço, desempenho, eficiência e eficácia. O foco principal da avaliação de desempenho é avaliar o que a política está produzindo, para isso produz-se dados que subsidiam outros tipos de avaliação mais aprofundados.

Nota-se, portanto, que a análise comparativa proposta neste trabalho situa-se exatamente no campo da avaliação de desempenho, que examina preferencialmente os produtos (*outputs*). Trata-se da análise de dados históricos dos atendimentos realizados pelos SICs das Agências (*outputs*) que revelam aos gestores públicos oportunidades de melhorias de desempenho nas devolutivas à sociedade.

Sob o prisma da avaliação de políticas públicas e consoante o objeto deste trabalho, que volta o olhar à entrega de valor aos cidadãos, emerge a importância do foco da atuação estatal no usuário e, por conseguinte, da participação e do controle social como instrumentos de gestão. Para Queiroz (2007 apud SILVA; HOROCHOVSKI, 2017), a participação social é essencial nos processos de formulação e avaliação de políticas públicas.

Nesse contexto, destaca-se o uso da expressão governança, que ganhou evidência no debate internacional nas últimas décadas. Segundo Cavalcante e Pires, entre os variados usos para termo governança, um deles aponta para as “experiências de participação, controle social e democratização da gestão pública” (2018, p. 5). Esse entendimento é refletido nos termos do inciso I do artigo 2º do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que define governança pública como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL-F, 2017, p. 1). Nessa linha, de acordo com o Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal

A primeira diretriz (art. 4º, inciso I) é uma das mais relevantes do decreto, uma vez que sintetiza uma parte fundamental da política: o foco no cidadão. Para além de promover o interesse público, essa diretriz demonstra a importância da antecipação das necessidades da sociedade e da superação das limitações orçamentárias – especialmente a partir de práticas inovadoras. A ideia de que a atuação pública deve se pautar pela busca de soluções integradas, inovadoras e personalizadas já se tornou uma premissa em diversos países do mundo, que reconhecem e tentam lidar com demandas cada vez mais complexas por parte de quem financia o Estado. (BRASIL-G, 2018, p. 41).

(...)

A participação social, entendida como a influência direta da população nos processos decisórios do Estado, só acontece de verdade se as manifestações apresentadas pela população influírem de alguma forma na tomada de decisão dos agentes públicos. Isso significa que as ouvidorias devem fazer mais do que somente receber e responder às manifestações. Seus registros devem servir para subsidiar os gestores no aprimoramento dos processos na administração pública e propor aperfeiçoamentos na prestação de serviços públicos. (BRASIL-G, 2018, p. 52).

No entanto, é válido mencionar que não há consenso na literatura sobre a efetividade da transparência como instrumento para fomentar a participação social. Bem antes da publicação da LAI no País, Sánchez (2002), afirmou que as leis de acesso à informação oportunizam a obtenção de informações pelos cidadãos sem intermediários ou representantes, mediante o uso de

tecnologias da informação. Dessa forma, se facilita o exercício dos direitos políticos pelos cidadãos e se propicia maior transparência em relação ao funcionamento das instituições.

Por outro lado, Anjos e Ezequiel (2011 apud ABDALA; TORRES, 2016) consideram que, com a ampliação de mecanismos de participação social e de transparência por meio da *internet*, geralmente o cidadão que utiliza os meios informatizados encontra-se em uma posição passiva. Em muitos casos, ele está em busca do atendimento específico aos seus interesses e necessidades de forma individualizada, sem o engajamento cívico que pressupõe a participação social pelo bem da coletividade. Sobre o tema, Peters (2012 apud CAVALCANTE; PIRES, 2018, p.8) pondera que “a ênfase excessiva na transparência e na ampliação da participação social pode gerar dificuldades de tomada de decisões céleres ou com abrangência de longo prazo”.

Finalmente, nesta seção buscou-se demonstrar que o presente estudo está aderente à reflexão sobre a importância da implementação e avaliação administrativa da política pública de transparência governamental, com foco no adequado atendimento aos cidadãos. Destarte, o acompanhamento do desempenho das instituições pode ser realizado com a contribuição valorosa da análise de dados para produção de informações úteis à gestão da qualidade pelos administradores. Ademais, em que pese a relevância da participação e do controle social para o direcionamento da atuação pública, não se pode inferir, somente pela análise de dados realizada neste artigo, que mais transparência enseja aumento participação da sociedade no processo decisório do poder público.

2. A implementação da Lei de Acesso à Informação nas Agências Reguladoras Federais

As agências reguladoras brasileiras foram criadas durante o processo de reforma do Estado na década de 1990 e seu surgimento está intimamente relacionado à nova forma de atuação estatal na regulação de mercados. O mesmo autor destaca as seguintes características que qualificam tais agências: independência administrativa, autonomia financeira, ausência de vinculação hierárquica, estabilidade e mandato fixo dos dirigentes, ampla publicidade das normas, celeridade processual, simplificação das relações com o mercado e usuários, limitação da intervenção do Estado e participação social (RAMALHO, 2009).

No escopo da institucionalização da transparência pública, o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, regulamentou a LAI com disposições sobre transparência ativa e passiva também para as referidas Agências, oferecendo diretrizes essenciais para a implementação da política. Resumidamente, a transparência ativa consiste na atuação voluntária e proativa do poder público

em disponibilizar informações e dados em seu portal de transparência, sem necessidade de pedidos prévios. A transparência passiva, por sua vez, “se dá quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não sejam resguardadas por sigilo” (BRASIL-D, 2013, p. 17).

O Capítulo IV do referido Decreto disciplinou a criação de Serviços de Informações ao Cidadão – SICs pela administração pública como canais institucionais de transparência passiva para acesso às informações públicas, com atribuições precípua de atender e orientar o público, bem como realizar os trâmites dos pedidos de acesso a informações (BRASIL-C, 2012). Na regulamentação, também foram definidos os procedimentos, prazos e instâncias recursais aplicáveis aos pedidos.

Decorridos oito anos da publicação da LAI, a Controladoria-Geral da União (CGU) tem atuado de forma efetiva como órgão central de coordenação e monitoramento, por meio de manuais e orientações para o constante aperfeiçoamento dos serviços de acesso à informação. Para gerenciar as solicitações e respostas no âmbito da transparência passiva, em 2012 a CGU desenvolveu e disponibilizou aos gestores e aos cidadãos o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC). Trata-se da ferramenta oficial que funciona como canal único para registro dos pedidos de acesso à informação amparados na LAI e dirigidos ao Poder Executivo Federal.

Para além das determinações legais e normativas concernentes à transparência e entrega de valor ao cidadão-usuário como diretrizes de boa governança, na prática, as Agências estruturaram seus respectivos SICs instituindo rotinas e procedimentos operacionais próprios, de acordo com seus diferentes graus de maturidade, tempos de existência e especificidades de seus mercados regulados. Atualmente, já é possível resgatar do sistema e-SIC dados valiosos do atendimento ao público em transparência passiva, que possam servir de insumos para o aperfeiçoamento do atendimento aos pedidos registrados. A utilização desses dados tem potencial para beneficiar diretamente o usuário por meio de qualidade e celeridade de respostas, ao mesmo tempo em que favorece a economicidade e a eficácia na gestão dos recursos das entidades públicas.

Diante do exposto, finalmente é válido destacar que a publicação da LAI foi um marco importante no arcabouço legal relativo à transparência governamental, mas sua efetiva implementação não prescindiu a atuação coordenada de múltiplos atores e alocação de recursos humanos e tecnológicos. Notadamente, hoje os SICs são unidades organizacionais que

viabilizam a obtenção de dados e informações sistematizadas relevantes para acompanhamento da política com foco no cidadão-usuário, o que será explorado no tópico seguinte.

3. Resultados e discussão da análise comparativa

3.1 Procedimentos metodológicos

O escopo deste artigo é a transparência passiva das Agências Reguladoras Federais, ou seja, o atendimento às demandas recebidas pelos SICs e fundamentadas na LAI. Assim, todos os dados utilizados nesta análise são públicos e foram extraídos do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – e-SIC¹, fonte que agrega a totalidade dos insumos necessários para o objetivo pretendido. Para avaliar o desempenho das Agências no cumprimento das obrigações de transparência passiva previstas na LAI, foram analisados quatro atributos, a saber: tempo médio de resposta e cumprimento do prazo de resposta; tipificação da resposta; satisfação do usuário; e manutenção das decisões por instância recursal. A partir da análise desses dados, buscou-se identificar oportunidades de melhoria no tratamento das demandas, com enfoque na celeridade e na qualidade.

Cabe destacar que as seguintes Agências foram objeto de análise: ANA - Agência Nacional de Águas; ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil; ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações; ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica; ANCINE - Agência Nacional do Cinema; ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar; ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários; ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres; e ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Ressalte-se que a Agência Nacional de Mineração (ANM) não está contemplada neste trabalho, pois foi criada pelo Governo Federal somente em 2017 e não dispõe de série histórica comparável com as demais autarquias especiais aqui estudadas.

O horizonte temporal compreendeu os dados registrados no e-SIC entre 2015 e 2019. A escolha desse período de cinco anos se justifica pela importância de se analisar a evolução de alguns dados ao longo do tempo, bem como utilizar uma série histórica fidedigna e confiável da totalidade de atendimentos realizados pelos SICs no período estudado. Além disso, somente em 2015, ocorreu a institucionalização formal do sistema e-SIC como ferramenta centralizada e de uso obrigatório para acolher pedidos de acesso à informação amparados pela LAI, no âmbito do

¹<https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>

Poder Executivo Federal, conforme determinação da Portaria Interministerial CGU/MPOG nº 1.254/2015.

Por fim, com fundamento na revisão teórica, o foco da presente avaliação de desempenho é observar os produtos da política pública de transparência (*outputs*) e identificar resultados que possam ser utilizados como insumos em processos decisórios e avaliações mais específicas. A próxima seção apresenta os resultados da análise comparativa da série histórica dos dados relativos aos quatro atributos selecionados, bem como os comentários sobre situações atípicas e/ou interessantes identificadas.

3.2 Análise dos dados

3.2.1 Tempo médio de resposta e cumprimento do prazo de resposta

A Lei de Acesso à Informação estabelece que os pedidos devem ser respondidos em prazo não superior a vinte dias, o qual poderá ser prorrogado por mais dez dias, mediante justificativa expressa da qual será cientificado o requerente (BRASIL-B, 2011). O atributo a ser analisado neste tópico corresponde ao tempo médio, em dias corridos, que as Agências despenderam para responder aos pedidos iniciais de informação, além do cumprimento do prazo de resposta disposto na LAI.

Portanto, não estão abrangidos neste estudo os tempos médios para respostas aos recursos hierárquicos de primeira e segunda instâncias, os quais têm prazo diferenciado de cinco dias para apreciação. Para a análise do tempo médio de resposta é importante considerar a quantidade de registros recebidos por cada Agência, pois o volume de demandas é um fator que pode impactar a celeridade do atendimento.

A Tabela 1 apresenta a quantidade de pedidos de informação recebidos por cada Agência no quinquênio, sendo que a ANEEL se destaca na série histórica por acolher quantidade de pedidos bem superior às demais Agências. Embora esse quantitativo tenha apresentado queda significativa nos últimos anos, ela ainda figura como a entidade analisada que recebe o maior volume. Observa-se também que a maioria das Agências teve aumento sucessivo na quantidade de pedidos de informação ano a ano, alcançando o maior volume em 2019. Esse crescimento também é observado na quantidade total de pedidos recebidos pelo Governo Federal no período, o que denota evolução no conhecimento da sociedade sobre a LAI e do canal e-SIC para formalização de demandas.

Tabela 1 - Quantidade de pedidos recebidos por ano

Instituição	Quantidade					TOTAL
	2015	2016	2017	2018	2019	
ANA	323	467	454	291	375	1.910
ANAC	552	611	574	524	700	2.961
ANATEL	1.315	1.135	1.030	970	975	5.425
ANCINE	166	140	170	209	357	1.042
ANEEL	7.222	3.909	3.577	3.611	3.558	21.877
ANP	431	504	653	856	1.311	3.755
ANS	427	449	518	502	731	2.627
ANTAQ	1.302	1.667	1.652	2.011	2.431	9.063
ANTT	430	564	764	802	1.054	3.614
ANVISA	1.189	1.830	1.899	2.415	3.456	10.789
AGÊNCIAS	13.357	11.276	11.291	12.191	14.948	63.063
GOVERNO FEDERAL	102.422	111.669	121.536	129.309	135.339	600.275

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do sistema e-SIC em 16/01/2020.

A Tabela 2 apresenta os tempos médios de resposta das Agências, cuja média foi de 8,9 dias no período de cinco anos, contra 14,8 dias em média no Governo Federal. Ao se cotejarem esses dados com a quantidade de pedidos, é possível analisar o desempenho relativo de cada entidade analisada. Apesar da quantidade de demandas recebidas pela ANEEL, essa foi a Agência que apresentou o segundo menor tempo médio de resposta (6,3 dias). De outro lado, ANS, ANAC e ANP apresentaram tempos médios de resposta maiores que as demais agências, mesmo tendo recebido menos pedidos de acesso à informação.

Ao analisar as Tabelas 1 e 2, percebe-se, ainda, que entre as Agências há grande oscilação na quantidade de pedidos recebidos e no tempo médio de resposta. A Agência mais demandada (ANEEL) recebeu aproximadamente vinte e uma vezes mais pedidos que a Agência menos demandada (ANCINE). A Agência com menor tempo médio de resposta (ANTAQ) levou quase um terço do tempo para responder seus pedidos em comparação com a Agência com maior tempo médio (ANS). Esses dados reforçam a existência de diferenças significativas entre as Agências reguladoras no atendimento às demandas recebidas pelos SICs.

Na análise dos tempos médios de resposta, é relevante considerar também os dados relativos ao cumprimento de prazos. A Tabela 2 mostra o percentual de respostas dentro do prazo legal nas Agências e no Governo Federal, entre 2015 e 2019. A ANS apresentou o maior percentual de demandas respondidas no prazo, apesar de seu tempo médio de resposta ser mais elevado que a média das outras Agências. Somente a ANVISA teve resultado inferior à média do Governo Federal.

Tabela 2 - Tempo médio de resposta e cumprimento do prazo legal
(2015 a 2019)

Instituição	Tempo médio de resposta (em dias)	Percentual de respostas no prazo legal
ANA	7,4	98,4%
ANAC	13,7	99,9%
ANATEL	9,0	99,6%
ANCINE	12,0	97,7%
ANEEL	6,3	99,1%
ANP	12,8	98,8%
ANS	15,0	100,0%
ANTAQ	5,2	99,0%
ANTT	11,9	97,8%
ANVISA	12,1	90,9%
AGÊNCIAS	8,9	97,7%
GOVERNO FEDERAL	14,8	93,5%

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do sistema e-SIC em 16/01/2020.

O estudo dos tempos médios de resposta e do cumprimento dos prazos legais é indicador de celeridade que reflete a estrutura e capacidade de tratar as demandas no menor prazo possível. O tempo médio de resposta das Agências foi menos da metade do prazo estabelecido na LAI e menor que o tempo médio do Governo Federal. Porém, destaca-se que qualquer descumprimento de prazo é grave e deve ser reparado pelas Agências com urgência, já que atenta contra o disposto na legislação.

Verificaram-se, ainda, resultados distintos ao analisar os dados de cada Agência. Aquelas que tiveram elevadas quantidades de pedidos registrados e baixos tempos médios de resposta podem ser uma boa referência para as demais Agências e merecem estudo mais aprofundado para entendimento sobre suas rotinas, fluxos processuais e normativos internos que eventualmente justifiquem esse desempenho.

Em complemento, quando se analisam as proporções de pedidos respondidos no prazo legal, nove Agências obtiveram percentual acima do Governo Federal. Portanto, conclui-se que as Agências estão apresentando bons resultados comparativamente, no que se refere ao tempo médio de resposta e ao atendimento dos prazos legais.

3.2.2 Tipificação da resposta

Os pedidos registrados no sistema e-SIC são categorizados conforme o tipo de resposta fornecida. O acesso concedido significa que o órgão disponibilizou integralmente a informação requerida. O acesso parcialmente concedido, por sua vez, acontece quando parte da informação é

de acesso restrito (sigiloso) e não pode ser fornecida. Em todos os casos de acesso parcialmente concedido ou não concedido, o órgão deve justificar e fundamentar legalmente a indisponibilidade parcial ou total da informação.

As tabelas 3 e 4 apresentam a proporção de cada tipo de resposta nos últimos anos pelas Agências e mostram que a maior parte dos pedidos de acesso à informação destinados às Agências são concedidos total ou parcialmente. Todavia, alguns dados diferenciados se destacam, como no caso da ANATEL, em que apenas 48,8% dos pedidos tiveram como tipo de resposta “Acesso concedido” e mais de 40% foram classificados como “Não se trata de pedido de informação”. A ANTAQ e ANTT foram as Agências com maiores percentuais de negativas de acesso, sendo que a segunda registra percentual muito elevado de pedidos que fogem à sua competência. A ANCINE apresentou a maior proporção de pedidos cujo tipo de resposta foi “Informação inexistente”.

No Governo Federal, a maior parte dos pedidos foi respondida como “acesso concedido”, mas em percentual inferior ao observado na média das Agências. Também merece comentário a elevada proporção de pedidos com resposta classificada como “Não se trata de solicitação de informação” no Governo Federal, com resultado 4,8 pontos percentuais superior ao das Agências.

Tabela 3 - Proporção de tipos de resposta - acessos concedidos e negados (2015 a 2019)

Instituição	Qtde. pedidos respondidos	Acesso concedido	Acesso negado	Acesso parcialmente concedido
ANA	1.910	94,5%	0,6%	0,2%
ANAC	2.961	83,3%	5,8%	3,9%
ANATEL	5.425	48,8%	1,6%	1,8%
ANCINE	1.037	59,4%	5,9%	9,8%
ANEEL	21.874	83,1%	6,0%	2,2%
ANP	3.750	70,5%	10,0%	11,1%
ANS	2.623	73,4%	8,3%	3,7%
ANTAQ	9.062	76,1%	12,4%	3,9%
ANTT	3.614	66,7%	12,7%	1,5%
ANVISA	10.781	80,4%	7,3%	5,4%
AGÊNCIAS	63.037	76,5%	7,3%	3,7%
GOVERNO FEDERAL	599.419	68,3%	7,4%	5,2%

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do sistema e-SIC em 16/01/2020.

Tabela 4 - Proporção de tipos de resposta - outras categorias (2015 a 2019)

Instituição	Pergunta duplicada/repetida	Órgão não tem competência para responder sobre o assunto	Não se trata de solicitação de informação	Informação inexistente
ANA	0,5%	2,9%	0,9%	0,4%
ANAC	1,6%	3,2%	1,0%	1,3%
ANATEL	1,0%	1,2%	43,5%	2,2%
ANCINE	2,2%	2,0%	12,3%	8,4%
ANEEL	1,1%	0,7%	3,5%	3,5%
ANP	1,7%	1,5%	1,8%	3,5%
ANS	1,1%	1,3%	8,7%	3,5%
ANTAQ	4,1%	0,8%	0,9%	1,8%
ANTT	1,7%	14,1%	1,7%	1,6%
ANVISA	0,6%	0,6%	0,0%	5,7%
AGÊNCIAS	1,5%	1,8%	5,9%	3,3%
GOVERNO FEDERAL	2,0%	3,1%	10,7%	3,3%

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do sistema e-SIC em 16/01/2020.

No tocante à tipificação da resposta, alguns resultados revelaram-se instigantes e podem se refletir em oportunidades de ação para melhoria do acesso à informação. Tomando-se como exemplo a elevada proporção de pedidos que tiveram como resposta “Órgão não tem competência para tratar sobre o assunto” pela ANTT, nota-se que o percentual é bem mais elevado que nas demais Agências. Analogamente, na ANATEL, tem-se a situação do elevado percentual de pedidos classificados como “Não se trata de solicitação de informação”, o que talvez evidencie o desconhecimento do solicitante sobre a abrangência da LAI e o propósito do canal do e-SIC. Portanto, o esforço e o custo administrativo para tratar esses tipos de demanda podem justificar análise mais acurada pelas referidas Agências para melhor compreensão sobre a motivação desses resultados.

3.2.3 Satisfação do Usuário

Este trabalho discorrerá sobre a Satisfação do Usuário a partir dos dados coletados na Pesquisa de Satisfação, uma funcionalidade do sistema e-SIC que permite aos solicitantes avaliarem as respostas recebidas aos pedidos de informação. Trata-se de um questionário eletrônico, de preenchimento opcional, com duas perguntas que variam a depender do tipo de resposta fornecida, além de um campo para comentários. As marcações possíveis na enquete variam em uma escala de 1 (pior avaliação) a 5 (melhor avaliação):

Quadro 1 -Itens da pesquisa de satisfação do e-SIC

Tipo de resposta	Pergunta 1	Resposta	Pergunta 2	Resposta
Acesso concedido	A resposta fornecida atendeu plenamente ao seu pedido?	Escala de 1 a 5 1 – Não atendeu 5 – Atendeu plenamente	A resposta fornecida foi de fácil compreensão?	Escala de 1 a 5 1 – Dificil compreensão 5 - Fácil compreensão
Acesso parcialmente concedido	A justificativa para a entrega parcial da informação foi satisfatória?	Escala de 1 a 5 1 – Não atendeu 5 – Atendeu plenamente	A resposta fornecida foi de fácil compreensão?	Escala de 1 a 5 1 – Dificil compreensão 5 - Fácil compreensão
Acesso não concedido	A justificativa para o não fornecimento da informação foi satisfatória?	Escala de 1 a 5 1 – Não atendeu 5 – Atendeu plenamente	A resposta fornecida foi de fácil compreensão?	Escala de 1 a 5 1 – Dificil compreensão 5 - Fácil compreensão

Fonte: Elaborada pela autora.

A Tabela 5 mostra que, dos pedidos registrados entre 2015 e 2019, foram respondidas 10.129 pesquisas sobre as respostas formuladas pelas Agências, o que corresponde a apenas 16,1% do total de pedidos respondidos, revelando ser muito baixa a adesão dos solicitantes à enquete. O percentual de adesão dos respondentes para as pesquisas das Agências foi inferior ao do Governo Federal (20,9%).

A análise dos dados da pesquisa de satisfação na Tabela 5 permitiu identificar que 78,5% dos respondentes das Agências são solicitantes cujos pedidos foram deferidos (acessos à informação concedidos), sendo que distribuição proporcional semelhante ocorre no Governo Federal como um todo. É coerente que haja mais pesquisas preenchidas para esse tipo de resposta, pois 76,5% dos pedidos analisados pelas Agências foram respondidos com Acesso Concedido, conforme apresentado na Tabela 3.

No resultado global das Agências, 18% das pesquisas de satisfação foram respondidas após a entidade ter negado o acesso à informação, ao passo que os respondentes que obtiveram acesso parcial à informação requisitada correspondem a apenas 3,5% do total. As diferenças mais significativas foram encontradas na ANA, ANVISA e ANEEL, em que os solicitantes com acesso concedido corresponderam a, respectivamente, 95,7%, 86,4% e 82,4% dos respondentes. Ainda, cabe destacar que a ANATEL é a Agência com menor proporção de respondentes com acesso concedido e a ANP possui o maior percentual de solicitantes cujo tipo de resposta foi acesso parcialmente concedido.

Em virtude da baixa representatividade relativa dos participantes com acesso parcialmente concedido, a análise dos dados das pesquisas nos próximos itens será realizada de

forma específica para os acessos concedidos e não concedidos², cujos resultados revelaram situações interessantes e peculiares a depender do tipo de resposta enviada ao cidadão.

Tabela 5 - Proporção de pesquisas respondidas (2015 a 2019)

Instituição	Pesquisas respondidas /Pedidos respondidos	%		
		Acesso concedido	Acesso parcialmente concedido	Acesso não concedido
ANA	24,2%	95,7%	0,2%	4,1%
ANAC	22,4%	77,8%	2,4%	19,8%
ANATEL	19,7%	61,5%	2,0%	36,5%
ANCINE	21,5%	67,3%	7,6%	25,1%
ANEEL	15,5%	82,4%	2,3%	15,2%
ANP	21,8%	72,5%	11,4%	16,2%
ANS	20,2%	79,1%	4,5%	16,4%
ANTAQ	8,8%	76,7%	3,6%	19,7%
ANTT	18,6%	69,6%	1,9%	28,5%
ANVISA	14,0%	86,4%	4,4%	9,2%
AGÊNCIAS	16,1%	78,5%	3,5%	18,0%
GOVERNO FEDERAL	20,9%	72,8%	4,8%	22,3%

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do sistema e-SIC em 22/01/2020.

a) Resultados quando o acesso à informação é concedido

Ao analisar as notas médias atribuídas pelos solicitantes em uma escala de 1 (pior avaliação) a 5 (melhor avaliação) na pergunta 1, observa-se que nos últimos três anos (de 2017 a 2019) as notas da maioria das Agências aumentaram. Isso pode refletir esforço no aperfeiçoamento da qualidade e da completude das respostas aos pedidos com acesso concedido, como apresentado na Tabela 6.

Esse cenário fica ainda mais evidente ao se tomar como exemplo a ANA, cujas notas aumentaram progressivamente, passando da situação de Agência com pior avaliação em 2015 para alcançar um patamar acima da média em 2019. A ANTAQ é uma Agência que se destaca na análise por ter sido a única que manteve nota média acima de 4 em todo o período avaliado, obtendo, portanto, a maior nota média no quinquênio. Merece comentário também o bom desempenho da ANEEL na série histórica, apesar de apresentar uma tendência de queda no período, pois há de se considerar o elevado volume de pedidos que caracteriza essa Agência.

Finalmente, registre-se que em 2019 metade das Agências analisadas não alcançou a nota 4, o que se revela como uma oportunidade de aperfeiçoamento contínuo para os próximos anos.

²Para a análise dos resultados da pesquisa de satisfação, foram consideradas como acesso não concedido as seguintes categorias de respostas: acesso negado, informação inexistente, não se trata de solicitação de informação, órgão não tem competência para responder sobre o assunto e pergunta duplicada/repetida.

Ainda, é válido ressaltar que, na média das Agências, os melhores resultados foram obtidos em 2015 e 2016, com redução da nota em 2017 e tímida variação nos dois anos subsequentes. No âmbito do Governo Federal, é perceptível que houve melhora nas notas médias no decorrer dos anos, com exceção do ano de 2019.

Tabela 6 - Notas médias – acesso concedido
Pergunta 1 - A resposta fornecida atendeu plenamente ao seu pedido?

Instituição	%					TOTAL
	2015	2016	2017	2018	2019	
ANA	2,98	3,45	3,73	3,79	4,02	3,59
ANAC	3,52	3,96	3,07	3,75	3,82	3,62
ANATEL	3,68	3,74	3,70	3,75	4,14	3,80
ANCINE	4,50	3,27	3,94	4,53	4,64	4,18
ANEEL	4,41	4,33	4,14	4,10	3,82	4,16
ANP	4,32	4,25	4,09	3,75	4,02	4,09
ANS	3,58	3,29	3,68	3,29	3,51	3,47
ANTAQ	4,58	4,69	4,34	4,33	4,33	4,45
ANTT	3,96	3,68	3,58	3,59	3,81	3,72
ANVISA	3,72	3,67	3,70	3,94	3,84	3,77
AGÊNCIAS	4,16	4,03	3,85	3,91	3,90	3,96
GOVERNO FEDERAL	3,67	3,81	3,89	3,93	3,89	3,84

Escala de 1 (não atendeu) a 5 (atendeu plenamente).

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do sistema e-SIC em 22/01/2020.

A Tabela 7 apresenta a proporção de cada resposta no total de pesquisas respondidas por solicitantes com acesso concedido. Comparativamente aos resultados do Governo Federal, as Agências apresentaram proporção maior de respostas avaliadas com nota máxima. Todavia, merece registro o volume de 18% de respondentes da pesquisa das Agências que assinalaram a opção 1 (não atendeu), situação que espelha os números obtidos pelo Governo Federal (20% na média). Esse resultado carece de reflexão, pois, se o acesso foi concedido, aparentemente houve lacuna na interação e/ou compreensão da resposta para que o cidadão percebesse sua demanda como plenamente atendida.

Na análise desses dados por Agência, tem-se que ANA, ANAC, ANATEL, ANS e ANTT obtiveram percentuais de marcações da opção 1 acima de 20%, o que pode representar uma oportunidade de melhoria. Por fim, destaca-se que ANEEL e ANTAQ apresentaram as maiores proporções de respostas com a nota máxima, 75% e 81%, respectivamente.

Tabela 7 - Proporção de respostas por Agência – acesso concedido
Pergunta 1 - A resposta fornecida atendeu plenamente ao seu pedido?

Instituição	Opção 1 (Não atendeu)	Opção 2	Opção 3	Opção 4	Opção 5 (Atendeu plenamente)
ANA	26%	5%	7%	13%	49%
ANAC	27%	4%	5%	12%	52%
ANATEL	21%	5%	7%	11%	57%
ANCINE	13%	1%	7%	15%	63%
ANEEL	14%	2%	4%	5%	75%
ANP	18%	4%	4%	7%	68%
ANS	28%	6%	6%	10%	50%
ANTAQ	9%	1%	3%	6%	81%
ANTT	24%	4%	5%	12%	56%
ANVISA	20%	5%	8%	10%	58%
AGÊNCIAS	18%	4%	5%	8%	65%
GOVERNO FEDERAL	20%	4%	6%	10%	59%

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do sistema e-SIC em 22/01/2020.

Tomando-se como referência a pergunta 2, relacionada à inteligibilidade da resposta, a Tabela 8 mostra que as notas médias atribuídas em resposta a essa pergunta são superiores às da primeira pergunta, de forma que as Agências têm se mantido com avaliação superior a 4 e acima da média do Governo Federal. Esse resultado revela que as respostas aos pedidos concedidos têm sido satisfatoriamente compreensíveis, na maioria dos casos. Em 2019, a ANS apresentou desempenho inferior ao percebido na sua série histórica e comparativamente às demais Agências.

Tabela 8 - Notas médias – acesso concedido
Pergunta 2 - A resposta fornecida foi de fácil compreensão?

Instituição	%					TOTAL
	2015	2016	2017	2018	2019	
ANA	3,96	4,14	4,33	4,53	4,47	4,29
ANAC	4,19	4,50	3,44	4,35	4,55	4,20
ANATEL	4,28	4,14	4,19	4,27	4,37	4,25
ANCINE	4,79	3,33	4,61	4,59	4,80	4,43
ANEEL	4,71	4,64	4,43	4,52	4,36	4,53
ANP	4,64	4,67	4,50	4,55	4,57	4,59
ANS	4,30	4,01	4,46	4,19	4,06	4,20
ANTAQ	4,79	4,85	4,70	4,52	4,64	4,70
ANTT	4,55	4,18	4,30	4,32	4,31	4,33
ANVISA	4,51	4,41	4,35	4,46	4,43	4,43
AGÊNCIAS	4,58	4,46	4,32	4,45	4,43	4,44
GOVERNO FEDERAL	4,27	4,33	4,36	4,37	4,35	4,33

Escala de 1 (difícil compreensão) a 5 (fácil compreensão).

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do sistema e-SIC em 23/01/2020.

Analisando-se a proporção de respostas à segunda pergunta, a Tabela 9 mostra que para 77% dos participantes das Agências a resposta foi de fácil compreensão, resultado superior ao do Governo Federal. Pela análise dessa tabela, depreende-se que os usuários têm atribuído melhores notas à inteligibilidade da resposta (pergunta 2) do que à adequação da resposta (pergunta 1) nos casos em que o acesso à informação é concedido. Na análise por Agência, merecem registro os resultados alcançados pela ANTAQ, ANEEL e ANP, que obtiveram os mais elevados percentuais de respostas avaliadas com nota 5 no quinquênio.

Tabela 9 - Proporção de respostas por Agência – acesso concedido
Pergunta 2 - A resposta fornecida foi de fácil compreensão?

Instituição	Opção 1 (Difícil compreensão)				Opção 5 (Fácil compreensão)
	Opção 2	Opção 3	Opção 4		
ANA	9%	4%	7%	12%	68%
ANAC	14%	3%	6%	10%	67%
ANATEL	10%	4%	8%	10%	69%
ANCINE	7%	3%	7%	11%	73%
ANEEL	6%	1%	4%	6%	83%
ANP	6%	1%	3%	7%	82%
ANS	10%	4%	7%	12%	67%
ANTAQ	4%	0%	2%	4%	89%
ANTT	9%	3%	5%	9%	72%
ANVISA	6%	4%	6%	11%	74%
AGÊNCIAS	7%	2%	5%	8%	77%
GOVERNO FEDERAL	9%	3%	6%	9%	73%

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do sistema e-SIC em 22/01/2020.

b) Resultados quando o acesso à informação não é concedido

A Tabela 10 demonstra que a pergunta 1 tem recebido notas baixas no Governo Federal e em todas as Agências, à exceção da ANA, que não tem dados para análise nos anos de 2015 a 2017 e apresentou bons resultados em 2018³ e 2019. Nesse contexto, a ANAC e a ANS receberam as notas mais baixas, mas, mesmo as Agências com melhor desempenho, obtiveram pontuação entre 2 e 3 em média.

Esse resultado contrasta com as notas médias atribuídas para os acessos concedidos e apresentados na Tabela 6, em que houve maior recorrência de avaliações superiores a 4. Tais números reforçam que a negativa de acesso precisa ser acompanhada de justificativa e fundamentação muito bem elaboradas e esclarecedoras, uma vez que o não recebimento da informação, por si só, pode causar a insatisfação do solicitante.

³ Em 2018, apenas duas pesquisas foram respondidas para a ANA quando o acesso não foi concedido.

Tabela 10 - Notas médias – acesso não concedido
Pergunta 1: A justificativa para o não fornecimento da informação foi satisfatória?

Instituição	%					TOTAL
	2015	2016	2017	2018	2019	
ANA				5,00	3,82	4,41
ANAC	2,31	1,20	1,63	2,14	2,50	1,96
ANATEL	2,25	2,97	3,03	2,65	2,79	2,74
ANCINE	3,00	2,33	3,44	3,20	4,33	3,26
ANEEL	3,74	2,56	2,58	2,57	2,40	2,77
ANP	3,16	3,61	2,57	3,08	2,47	2,98
ANS	2,13	2,40	1,88	1,75	2,17	2,07
ANTAQ	2,87	2,98	3,68	2,93	2,77	3,05
ANTT	2,81	2,67	2,73	3,00	2,75	2,79
ANVISA	2,80	1,65	2,69	2,75	2,61	2,50
AGÊNCIAS	3,02	2,42	2,77	2,73	2,67	2,72
GOVERNO FEDERAL	2,57	2,50	2,87	2,48	2,77	2,64

Escala de 1 (não atendeu) a 5 (atendeu plenamente).

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do sistema e-SIC em 22/01/2020.

Sob o enfoque da proporção de respostas por opção assinalada, a Tabela 11 também reflete a baixa avaliação atribuída pelos cidadãos que tiveram acessos negados. A média calculada para o Governo Federal não destoa dos resultados percebidos pelas Agências também nesse quesito. No resultado das Agências para o quinquênio, 48% dos respondentes avaliaram que a justificativa não atendeu às expectativas. Na análise isolada por Agência, a Tabela 11 indica que, à exceção da ANA e da ANCINE, em todas as Agências as marcações estão majoritariamente concentradas nas opções de pior avaliação, o que se traduz em uma oportunidade de aperfeiçoamento das justificativas e fundamentações de respostas aos acessos negados.

Tabela 11- Proporção de respostas por Agência – acesso não concedido
Pergunta 1- A justificativa para o não fornecimento da informação foi satisfatória?

Instituição	Opção 1 (Não atendeu)	Opção 2	Opção 3	Opção 4	Opção 5 (Atendeu plenamente)
ANA	21%	0%	5%	11%	63%
ANAC	83%	1%	3%	2%	11%
ANATEL	45%	6%	12%	7%	31%
ANCINE	32%	2%	14%	4%	48%
ANEEL	44%	4%	7%	9%	36%
ANP	43%	4%	6%	7%	40%
ANS	63%	7%	8%	7%	15%
ANTAQ	44%	3%	3%	7%	42%
ANTT	42%	8%	9%	10%	31%
ANVISA	53%	7%	9%	6%	24%
AGÊNCIAS	48%	5%	8%	7%	32%
GOVERNO FEDERAL	50%	5%	7%	7%	31%

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do sistema e-SIC em 22/01/2020.

Com relação à facilidade de compreensão das justificativas para acessos negados, a Tabela 12 mostra que a avaliação dos respondentes é um pouco melhor que no quesito anterior. Todavia, verifica-se que mais da metade das Agências obteve redução da nota média nessa pergunta comparando-se 2019 com 2018. Ainda, cabe registrar que a inteligibilidade das respostas aos pedidos negados foi considerada inferior à dos pedidos concedidos, conforme apresentado na Tabela 8. Esse resultado corrobora a análise do item anterior e evidencia a necessidade de aprimoramento das respostas com negativa de acesso, tanto nas Agências quanto no Governo Federal.

Tabela 12 - Notas médias – acesso não concedido
Pergunta 2 - A resposta fornecida foi de fácil compreensão?

Instituição	%					TOTAL
	2015	2016	2017	2018	2019	
ANA				5,00	4,47	4,74
ANAC	3,31	1,42	3,63	3,57	3,06	3,00
ANATEL	3,09	3,37	3,41	3,01	3,33	3,24
ANCINE	4,00	2,78	3,56	3,90	4,50	3,75
ANEEL	4,32	3,54	3,58	3,71	3,48	3,72
ANP	3,21	4,29	3,14	3,56	3,28	3,50
ANS	3,67	3,20	3,20	3,00	2,83	3,18
ANTAQ	3,57	3,83	4,09	3,83	3,51	3,77
ANTT	3,81	3,63	3,55	3,89	3,73	3,72
ANVISA	3,53	3,15	3,48	4,15	3,49	3,56
AGÊNCIAS	3,74	3,11	3,50	3,59	3,50	3,53
GOVERNO FEDERAL	3,44	3,27	3,61	3,38	3,49	3,44

Escala de 1 (difícil compreensão) a 5 (fácil compreensão).

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do sistema e-SIC em 22/01/2020.

Pela Tabela 13 percebe-se que metade dos respondentes considerou a resposta de fácil compreensão, mas esse percentual é bem menor do que o alcançado para os pedidos concedidos. O percentual de 27% de notas 1 (difícil compreensão) chama atenção e pode ser melhorado com o aperfeiçoamento dos textos das respostas aos cidadãos. O resultado da ANAC destoa por concentrar 68% das marcações na opção 1. De outro lado, ANCINE e ANEEL apresentam os melhores percentuais de respostas assinaladas na opção 5. A ANA obteve bom percentual, mas sua análise fica prejudicada pela ausência de pesquisas respondidas entre 2015 e 2017.

Tabela 13 - Proporção de respostas por Agência – acesso não concedido
Pergunta 2- A justificativa fornecida foi de fácil compreensão?

Instituição	Opção 1	Opção 2	Opção 3	Opção 4	Opção 5
	(Difícil compreensão)				(Fácil compreensão)
ANA	5%	0%	11%	5%	79%
ANAC	68%	1%	7%	2%	22%
ANATEL	28%	9%	10%	13%	39%
ANCINE	23%	2%	9%	7%	59%
ANEEL	19%	6%	8%	10%	57%
ANP	27%	7%	5%	8%	54%
ANS	32%	7%	13%	13%	36%
ANTAQ	22%	4%	8%	9%	57%
ANTT	21%	5%	9%	10%	55%
ANVISA	25%	6%	10%	9%	49%
AGÊNCIAS	27%	6%	9%	10%	49%
GOVERNO FEDERAL	28%	7%	9%	9%	48%

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do sistema e-SIC em 22/01/2020.

Pelo exposto nesta seção, nota-se que a Pesquisa de Satisfação dos Usuários do sistema e-SIC é uma ferramenta útil para que os gestores públicos conheçam a percepção dos solicitantes quanto à qualidade das respostas fornecidas. Na análise apresentada, foi observado que as notas médias atribuídas às Agências no quinquênio foram superiores às do Governo Federal, nas duas perguntas da pesquisa, tanto para acessos concedidos, quanto para acessos não concedidos.

A reduzida taxa de resposta dos solicitantes à pesquisa, em relação ao total de pedidos registrados, representa uma oportunidade para ampliar a divulgação e estímulo à resposta. A baixa adesão foi percebida em todas as Agências e no Governo Federal, para todos os anos. É importante registrar que a própria utilização dos dados da pesquisa como subsídio para a gestão dos pedidos já representa um importante *feedback* à sociedade. Os cidadãos são mais impelidos a responder às perguntas se perceberem que sua opinião foi analisada e considerada de alguma maneira. O incentivo ao aumento no volume de respostas pode passar pelo aprimoramento da divulgação do questionário e, posteriormente, informativos com os resultados periódicos da pesquisa e das ações adotadas.

Em complemento, é mister observar que, regra geral: i) as notas atribuídas à adequação da resposta/justificativa (pergunta 1) foram inferiores à inteligibilidade da resposta (pergunta 2) e ii) a avaliação para os acessos concedidos foi melhor que para os acessos não concedidos, em ambas perguntas. Tem-se, novamente, uma oportunidade de melhoria para ampliar o engajamento dos respondentes cujos acessos não foram concedidos, pois se trata de um segmento de solicitantes que teve uma participação tímida, mas que seria muito importante, uma vez que demonstram ser os menos satisfeitos com a qualidade das respostas.

Finalmente, na análise comparada entre os resultados das Agências e Governo Federal foi possível extrair notas e desempenhos médios que podem ser utilizados como parâmetros referenciais e subsídios para melhorar a experiência dos usuários. A compreensão e internalização dos resultados por cada Agência passa pelo conhecimento e discussão de forma específica das rotinas internas e fluxos processuais, de forma que os insumos fornecidos pela sociedade se reflitam em efetivas melhorias no atendimento prestado.

3.2.4. Decisões mantidas e reformadas por instância recursal

Nos termos da LAI, se houver indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, o interessado poderá interpor recurso contra a decisão no prazo de dez dias a contar da sua ciência. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias. No caso das Agências, os recursos de primeira instância são apreciados por autoridade hierarquicamente superior à que proferiu a decisão inicial, ou seja, esse recurso é analisado pelo Superintendente ao qual esteja vinculado o Gerente que concedeu a resposta inicial. O recurso de segunda instância, por sua vez, deve ser apreciado pela autoridade máxima (por exemplo, Diretor-Geral ou Presidente, a depender do regimento interno), cuja decisão administrativa é a última no âmbito da autarquia.

Ao se persistir a negativa de acesso pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o solicitante pode recorrer à CGU como terceira instância de apreciação do pleito. Finalmente, negado o acesso à informação pela CGU, poderá ser interposto o último recurso administrativo à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI).

Pela Tabela 14, observa-se que, entre 2015 e 2019, 47,6% das decisões no Governo Federal foram mantidas na primeira instância recursal, percentual significativamente maior que nas Agências. Entre as Agências analisadas, a ANS, ANATEL e ANCINE, nessa ordem, apresentaram os maiores percentuais de decisões mantidas na primeira instância, o que indica maior alinhamento com as autoridades que responderam ao pedido inicial.

À exceção dessas três Agências, todas as demais autarquias analisadas tiveram percentuais de decisões reformadas (incluindo as parcialmente reformadas) na primeira instância superiores às de decisões mantidas, com proporções acima da média do Governo Federal. Destacam-se nessa situação a ANAC e ANTAQ que reformaram, total ou parcialmente, respectivamente, 84% e 72% das respostas aos pedidos iniciais, resultados bastante díspares da ANS.

Tabela 14 - Proporção de decisões mantidas x reformadas
Recursos de primeira instância

Instituição	Mantidas	Reformadas	Parcialmente reformadas
ANA	31,7%	65,8%	2,5%
ANAC	16,2%	59,9%	23,9%
ANATEL	58,4%	34,0%	7,6%
ANCINE	57,5%	34,5%	8,0%
ANEEL	36,6%	56,5%	6,9%
ANP	34,4%	57,5%	8,1%
ANS	64,8%	30,6%	4,6%
ANTAQ	27,8%	67,2%	5,0%
ANTT	37,2%	60,5%	2,3%
ANVISA	42,8%	47,6%	9,6%
AGÊNCIAS	39,4%	52,2%	8,4%
GOVERNO FEDERAL	47,6%	45,8%	6,7%

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do sistema e-SIC em 23/01/2020.

A Tabela 15 indica que a proporção de decisões mantidas na segunda instância tende a ser superior que na primeira instância. Esse resultado é previsível, uma vez que já houve duas oportunidades de análise e decisão anteriores. No período analisado, mais de 60% dos recursos apreciados na segunda instância no Governo Federal mantiveram a decisão proferida pela instância hierarquicamente inferior. Ainda assim, tem-se um percentual significativo de decisões reformadas ou parcialmente reformadas pela autoridade máxima dos órgãos.

Novamente, o percentual de decisões mantidas nas Agências é significativamente menor que o encontrado no Governo Federal. A ANATEL e a ANS apresentaram os maiores percentuais de decisões mantidas na segunda instância, respectivamente, 80,3% e 75,3%. A ANAC e ANTAQ também obtiveram padrão de resultado similar ao dos recursos de primeira instância, sendo que foram as Agências com maior proporção de decisões reformadas ou parcialmente reformadas na segunda instância.

Tabela 15 - Proporção de decisões mantidas x reformadas
Recursos de segunda instância

Instituição	Mantidas	Reformadas	Parcialmente reformadas
ANA	50,0%	45,0%	5,0%
ANAC	14,5%	41,9%	43,6%
ANATEL	80,3%	12,7%	7,0%
ANCINE	41,4%	34,5%	24,1%
ANEEL	52,9%	39,4%	7,7%
ANP	42,6%	38,2%	19,1%
ANS	75,3%	20,5%	4,1%
ANTAQ	38,1%	45,2%	16,7%
ANTT	62,8%	27,7%	9,6%
ANVISA	69,2%	26,4%	4,4%
AGÊNCIAS	54,6%	32,2%	13,1%
GOVERNO FEDERAL	62,9%	31,4%	5,8%

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do sistema e-SIC em 23/01/2020.

A Tabela 16 apresenta os resultados dos recursos apreciados pela terceira instância recursal (CGU). Ainda nesse grau recursal, percebe-se que a proporção de decisões mantidas é elevada no Governo Federal e nas Agências. Os maiores percentuais de decisões reformadas, total ou parcialmente, pela CGU foram observados na ANCINE, ANS e ANVISA.

Tabela 16 - Proporção de decisões mantidas x reformadas
Recursos de terceira instância

Instituição	Mantidas	Reformadas	Parcialmente reformadas
ANA	75,0%	25,0%	0,0%
ANAC	67,9%	32,1%	0,0%
ANATEL	79,3%	13,8%	6,9%
ANCINE	50,0%	30,0%	20,0%
ANEEL	75,3%	24,7%	0,0%
ANP	75,8%	15,2%	9,1%
ANS	53,1%	21,9%	25,0%
ANTAQ	71,4%	28,6%	0,0%
ANTT	73,2%	24,4%	2,4%
ANVISA	59,4%	15,7%	24,8%
AGÊNCIAS	65,5%	21,4%	13,1%
GOVERNO FEDERAL	67,4%	26,2%	6,4%

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do sistema e-SIC em 23/01/2020.

Finalmente, no âmbito da CMRI (Tabela 17), as decisões proferidas pela CGU são majoritariamente mantidas, sendo de 100% em todas as Agências, exceto na ANVISA.

Tabela 17 - Proporção de decisões mantidas x reformadas
Recursos à CMRI

Instituição	Mantidas	Reformadas	Parcialmente reformadas
ANA	100,0%	0,0%	0,0%
ANAC	100,0%	0,0%	0,0%
ANATEL	100,0%	0,0%	0,0%
ANCINE	100,0%	0,0%	0,0%
ANEEL	100,0%	0,0%	0,0%
ANP	100,0%	0,0%	0,0%
ANS	100,0%	0,0%	0,0%
ANTAQ	100,0%	0,0%	0,0%
ANTT	100,0%	0,0%	0,0%
ANVISA	83,9%	8,1%	8,1%
AGÊNCIAS	94,9%	2,5%	2,5%
GOVERNO FEDERAL	97%	2%	1%

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do sistema e-SIC em 23/01/2020.

Os dados desta seção demonstram que no Governo Federal e em todas as Agências ocorre um aumento na proporção de decisões mantidas à medida que os recursos são reapreciados por outra instância recursal superior. Esse resultado pode indicar que, quanto mais recursos são registrados para um mesmo pedido, menores são as chances de o solicitante ter apresentado novos elementos ou argumentos que fundamentem sua contestação sobre as respostas proferidas.

Ainda, cabe destacar que os percentuais de decisões reformadas parcial e totalmente são significativos nas duas instâncias recursais das Agências. Esse resultado pode denotar a necessidade de maior alinhamento institucional e revisão dos critérios de restrição de acesso para que a tomada de decisão seja o mais consistente possível, já durante a análise do pedido inicial. Ainda, na busca por mais coerência nas decisões, é possível analisar as decisões precedentes proferidas pela CGU e CMRI em sede recursal⁴.

Por fim, cabe registrar que uma decisão tomada de forma correta e bem fundamentada na apreciação inicial tem menores chances de ser reformada nas instâncias recursais. Partindo-se desse pressuposto, a análise das decisões mantidas e reformadas por instância recursal é um importante indicador de qualidade no tratamento das demandas. Os recursos interpostos, invariavelmente, aumentam os custos administrativos (pela necessidade de reanálise e mobilização de servidores e autoridades hierarquicamente superiores à que proferiu a decisão inicial) e podem afetar negativamente o tempo de resposta e a satisfação do usuário.

⁴Essas decisões estão disponíveis em <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>

4. Considerações finais

A publicação da Lei de Acesso à Informação pode ser compreendida como um marco na institucionalização da política de transparência pública, vinculando órgãos e entidades da administração direta e indireta, que precisaram se adequar para atender às exigências legais e normativas, notadamente no que se refere à qualidade e celeridade do atendimento às demandas formuladas pela sociedade. Com interesse em estudar a aplicação prática dos preceitos da referida Lei, este artigo teve como objetivo realizar uma análise do atendimento prestado pelas agências reguladoras federais brasileiras aos pedidos de acesso à informação fundamentados na LAI, com o intuito de identificar oportunidades de melhoria da transparência passiva em tais autarquias especiais.

Inicialmente, apresentaram-se os referenciais teóricos de gestão pública que ampararam a pesquisa, com enfoque nos conceitos relacionados à implementação e avaliação de políticas públicas, bem como as nuances relativas à importância de mecanismos de coordenação, capacidades estatais e de participação social nesse processo. Foi possível observar que a LAI representou a materialização da implementação de uma política pública de transparência, que não prescindiu a coordenação (principalmente do tipo hierárquica) realizada pela Controladoria-Geral da União para assegurar o correto atendimento às exigências da mencionada Lei pelos órgãos e entidades públicas. Esses, por sua vez, apesar de suas capacidades estatais distintas quanto aos recursos humanos, financeiros e tecnológicos disponíveis, precisaram adequar suas estruturas para a devida implementação da política à luz do marco legal.

Quanto à avaliação das políticas públicas, a revisão bibliográfica trouxe à reflexão o papel da avaliação administrativa, em especial de desempenho, que tem como foco o exame dos produtos (*outputs*) gerados pela política como insumos para realimentação do processo, campo em que se situa o estudo realizado neste artigo. Ainda na etapa de acompanhamento da política já implementada, erige-se a relevância da participação social como instrumento para mensurar o alinhamento das ações públicas aos anseios sociais. Todavia, não foi possível observar que maior transparência seja, necessariamente, força motriz para aumento do engajamento da sociedade na tomada de decisão pública.

Os procedimentos metodológicos utilizados neste artigo consistiram na extração e análise de dados dos pedidos de acesso à informação registrados no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – e-SIC, entre 2015 e 2019, de dez agências reguladoras federais. Com a intenção de se avaliar o cumprimento de requisitos de qualidade e celeridade em transparência

passiva, o recorte utilizado no presente trabalho compreendeu o estudo de quatro atributos: tempo médio de resposta e cumprimento do prazo de resposta; tipificação da resposta; satisfação dos usuários; e decisões mantidas e reformadas por instância recursal. Cumpre ressaltar que os resultados individualizados de cada Agência foram cotejados com os números globais de todas as agências e com o desempenho do Governo Federal.

No período analisado, constatou-se que várias Agências tiveram aumentos sucessivos na quantidade de pedidos de acesso à informação, alcançando o maior volume em 2019, o que também ocorreu no Governo Federal como um todo. Esse resultado pode indicar maior conhecimento da sociedade sobre a LAI e seus direitos de acesso à informação, bem como sobre a existência do próprio canal e-SIC.

Em relação ao primeiro atributo, observou-se que as Agências tiveram bons resultados comparativamente, no que se refere ao tempo médio de resposta e atendimento dos prazos legais. O tempo médio de resposta das Agências (8,9 dias) correspondeu a menos da metade do prazo legal e ficou abaixo do resultado do Governo Federal (14,8 dias). As Agências que obtiveram baixos tempos médios de resposta associados a elevados volumes de pedidos merecem estudo mais aprofundado para compreensão de suas rotinas e fluxos processuais que justifiquem o bom desempenho e possam ser internalizados por outros órgãos ou entidades.

As Agências também tiveram melhor resultado que o Governo Federal quanto à proporção de pedidos respondidos no prazo legal (97,7% e 93,5%, respectivamente). No entanto, é válido destacar que qualquer pedido respondido fora do prazo atenta contra a LAI, motivo pelo qual se recomenda que esse percentual seja um indicador de qualidade de acompanhamento perene por todas as Agências, com meta de 100%.

Quanto ao segundo atributo, referente aos tipos de respostas, observou-se que mais de 80% dos pedidos de acesso à informação foram atendidos total ou parcialmente pelas Agências, no Governo Federal esse resultado foi de 73,5%. Ao se analisarem os números de cada Agência de forma individualizada, foi possível perceber alguns resultados díspares e pontuais, como a ocorrência de baixa proporção de pedidos classificados como “acesso concedido” em alguns casos.

Ainda, houve elevado percentual das classificações “não se trata de solicitação de informação” e “o órgão não tem competência para responder sobre o assunto”. Nessas situações, recomenda-se que sejam realizadas mais ações de transparência ativa para divulgação das competências das Agências e campanhas de comunicação voltadas à orientação do público sobre

a correta utilização do canal e-SIC, além da revisão dos processos internos para classificação dos pedidos.

Com relação à satisfação dos usuários, terceiro atributo analisado, inicialmente é importante notar que se trata de um atributo de qualidade que reflete a participação social e tem efetivo potencial para o aprimoramento da gestão sob o prisma da opinião pública. Com o objetivo de aferi-la, utilizaram-se dados da Pesquisa de Satisfação do Usuário, uma ferramenta que permite aos próprios usuários avaliarem se o atendimento correspondeu às expectativas em relação à completude e inteligibilidade das respostas.

Os dados analisados revelaram baixa adesão dos usuários em todos os casos, sendo válido destacar que somente 16% dos solicitantes nas Agências e 21% no Governo Federal responderam à enquete no período analisado. Esse resultado revela uma oportunidade para ações de divulgação e incentivo às respostas, que possivelmente apresentará ganhos mais efetivos em termos de adesão se os solicitantes forem informados de antemão que as pesquisas serão efetivamente utilizadas para a melhoria contínua da qualidade das respostas.

As notas atribuídas às respostas das Agências foram melhores que as observadas no Governo Federal em relação à completude e à qualidade das respostas, tanto nos casos de acessos concedidos, como para os acessos não concedidos. Convém ressaltar, no entanto, que os solicitantes que não tiveram acesso concedido demonstraram maior insatisfação com as respostas, o que denota uma oportunidade de aperfeiçoamento da qualidade das justificativas e da fundamentação nos casos de negativa ou impossibilidade de acesso à informação.

A análise dos dados da pesquisa de satisfação revelou-se uma fonte rica de elementos sobre a percepção dos usuários, sendo possível obter notas para observação isolada ou comparada das variáveis (por tipo de resposta ao pedido, grau de atendimento da resposta e grau de compreensão da resposta), o que viabiliza a criação de indicadores e metas para acompanhamento de cada Agência em relação às médias de desempenho obtidas pelas demais autarquias e pelo Governo Federal.

Por último, o quarto atributo corresponde à análise das decisões mantidas e reformadas por instância recursal. Sua importância reside na possibilidade de observar o alinhamento entre os tomadores de decisões iniciais e as autoridades de nível recursal quanto à possibilidade de concessão de acesso à informação. Nesse atributo, o Governo Federal apresentou percentuais superiores às Agências quanto à manutenção das decisões proferidas pelas instâncias anteriores. Os resultados da análise desse atributo também permitem inferir que as decisões tendem a ser mantidas à medida que uma mesma demanda transita em sucessivos recursos hierárquicos.

Nas Agências, o percentual de decisões reformadas nas duas instâncias recursais é elevado, o que pode indicar a necessidade de melhoria na comunicação interna e no entendimento sobre o alcance da LAI, ao passo que ações para reduzir o volume de recursos podem resultar em menores custos administrativos ocasionados pela reapreciação reiterada de uma solicitação.

De modo geral, conclui-se que os resultados das Agências, em relação à transparência passiva, foram melhores que do Governo Federal no quinquênio, sem prejuízo da necessária análise individualizada que cada Agência pode fazer em relação ao seu desempenho, de forma particular e comparada. Os resultados apurados evidenciam os esforços empenhados pela Controladoria-Geral da União na coordenação e manutenção do sistema e-SIC, como repositório central e confiável de dados úteis para acompanhar o atendimento à LAI pelo poder público.

A partir dos resultados encontrados neste artigo, recomenda-se que as Agências se apropriem dos dados públicos disponíveis, atuais e acessíveis no sistema e-SIC. Tais dados podem ser úteis para a criação de indicadores que viabilizem aos gestores uma ampla visão de desempenho no atendimento à LAI e a avaliação sistemática da implementação da política em seu loco, inclusive de forma comparada com outras Agências ou com todo o Governo Federal.

Apesar de as Agências terem sido instituídas no mesmo momento histórico, elas têm especificidades quanto ao tipo de setor regulado e estrutura institucional. Os dados analisados neste artigo demonstram que também há diferenças significativas entre elas no que se refere ao tratamento das demandas fundamentadas na LAI. Para aquelas que se destacaram favoravelmente em relação às médias, sugere-se que os resultados positivos sejam compartilhados por meio do intercâmbio das melhores práticas e experiências entre os Serviços de Informação ao Cidadão – SICs.

As análises comparativas aqui apresentadas podem ser utilizadas como ponto de partida para outras pesquisas neste campo de estudo que busquem elucidar as motivações para a performance de cada Agência. Os pesquisadores poderão perpassar o levantamento e exame das capacidades estatais específicas, recursos disponíveis, fluxos, processos, atividades e procedimentos adotados que justifiquem os resultados aferidos. Além disso, uma temática interessante para novos trabalhos é a avaliação do papel da cultura organizacional - e do grau de internalização da LAI - como elemento fundamental no desempenho de implementação da política pública de transparência.

É mister destacar que, embora o escopo do presente trabalho seja a análise de dados de transparência passiva, tais resultados são fortemente impactados pela qualidade da transparência

ativa dos órgãos e entidades públicas. É importante notar que a real transparência pública transita entre a passiva e ativa, pois a ampla divulgação de informações de interesse público de maneira espontânea, acessível, clara e atualizada pode ocasionar a redução do volume de pedidos de informação pelos canais de atendimento. Portanto, o cotejamento dos resultados de transparência passiva e ativa também se revela um potencial objeto de pesquisa para outros estudos acadêmicos.

Finalmente, conclui-se que a implementação da política de acesso à informação pelas Agências foi exitosa. Apesar de haver diferenças notórias entre elas, os resultados aferidos neste artigo indicam esforços reais empreendidos para o cumprimento dos preceitos da LAI. Trata-se, pois, de uma política que superou a mera publicação do texto legal para ser implementada com solidez e entregar resultados práticos que já permitem a avaliação de desempenho e retroalimentação dos processos.

As experiências vivenciadas pelo Brasil na institucionalização do acesso à informação podem ser exemplo para implementação de outras políticas. Por exemplo, cita-se a importância de haver um órgão central responsável pela coordenação e orientação de múltiplos atores, bem como a criação de um sistema informatizado como ferramenta obrigatória para a gestão de pedidos registrados no Governo Federal.

O sucesso na implementação da política de transparência também pode ser notado pelo engajamento de diversos atores da sociedade. Os cidadãos, conhecedores de seus direitos, passaram a monitorar a publicação de dados e informações de amplo interesse público. Além disso, ao solicitarem informações para análise crítica do desempenho da administração pública, trazem ganhos para o fortalecimento da transparência, controle social e combate à corrupção.

5. Referências

ABDALA, Paulo Ricardo Zilio; TORRES, Carlos Marcos Souza de Oliveira. A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v.01, n. 03, p. 147-158, ago. 2016.

BRASIL-A. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL-B. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 nov.2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 12 out. 2019.

BRASIL-C. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16 mai.2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm> . Acesso em: 12 out. 2019.

BRASIL-D. Controladoria-Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf/view>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL-E. Portaria Interministerial CGU/MPOG nº 1.254, de 18 de maio de 2015. Institui o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) no âmbito do Poder Executivo federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 19 mai.2015.

Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/legislacao-relacionada-1/cgu-prt-inter-1254.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2019.

BRASIL-F. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 nov.2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm>. Acesso em: 14 nov. 2019.

BRASIL-G. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2019.

CAVALCANTE, Pedro; GOMIDE, Alexandre; BARBOSA, Sheila. **A Coordenação de Programas Prioritários sob a Perspectiva do Núcleo do Governo Federal (2007-2014)**. Texto para Discussão Ipea, n. 2440. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/190116_td_2440.pdf>. Acesso em 02 out. 2019.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. **Governança Pública: Construção de Capacidades para a Efetividade da Ação Governamental**. Nota Técnica nº 24, Diest. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/180806_nt_diest_24_governanca_publica_construcao_de_capacidades.pdf>. Acesso em: 26dez. 2019.

FERRARI, Caroline Clariano; SIQUEIRA, Dirceu Pereira. O direito à informação como direito fundamental ao estado democrático. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Bebedouro, v. 04, n. 02, p. 124-153, 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil**. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila;

BOSCHI, Renato Raul (Ed.). Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha. **Análise Comparativa: Arranjos de Implementação e Resultados de Políticas Públicas.**In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha(Ed.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2014.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública, seus ciclos e subsistemas.** Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2013.

LASSANCE, Antonio. **Governança e Gestão: uma Radiografia dos Gargalos do Estado Brasileiro.** Boletim de Análise Político-Institucional, n. 8. Rio de Janeiro: Ipea, jul-dez. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6885>. Acesso em: 26 dez. 2019.

LOTTA, Gabriela. **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas.** In: LOTTA, Gabriela (Org.). Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019.

MARGETTS, Helen. **Governo eletrônico: uma revolução na Administração Pública?** In: PETERS, B. Guy.; PIERRE, Jon(Org.).Administração pública: coletânea. Brasília: Enap e Editora da Unesp, 2010.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. **Regulação e agências reguladoras: reforma regulatória da década de 1990 e desenho institucional das agências no Brasil.** In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório. Brasília: Agência Nacional de Vigilância Sanitária e Casa Civil da Presidência da República, 2009.

SÁNCHEZ, Alfredo Chirino. **Direito de Acesso às Informações Públicas e ao Escrutínio Público: a Transparência como Instrumento de Controle Democrático.** In: Transparência e Responsabilização no Setor Público: Fazendo Acontecer. Coleção Gestão Pública, v.6.Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SEGES, 2002.

SILVA, Jessé Ferreira da; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. **Aspectos da participação, controle social e governança na perspectiva teórica em rede, captura do Estado e de janela de oportunidade.** Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. Brasília, v. 2, n. 2, p. 1026, 2017.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas.** Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães. In: Workshop sobre Políticas Públicas e Avaliação, 2002. Disponível em: <<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>>. Acesso em: 26dez. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 08, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

WU, Xun; et. al. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos.** Brasília: Enap, 2014.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro.** Brasília: Enap, 2019.