



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ**  
**DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**



**JULIANA VITOR MEDEIROS**

**LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL:  
AVANÇOS E LIMITES NO BRASIL**

**MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO**

**PATO BRANCO**  
**2013**



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ**  
**DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**



**JULIANA VITOR MEDEIROS**

**LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL:  
AVANÇOS E LIMITES NO BRASIL**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Câmpus* Pato Branco.

Orientador (a): Prof.<sup>a</sup> Dra. Liliane Canopf

**EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA**

**PATO BRANCO**

**2013**



## TERMO DE APROVAÇÃO

Lei de Acesso à Informação e transparência municipal:  
Avanços e limites no Brasil

Por

**Juliana Vitor Medeiros**

Esta monografia foi apresentada às 10h30min do dia **05 de Abril de 2014** como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Campus* Pato Branco. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho .....

---

Prof.<sup>a</sup> *Dr<sup>a</sup>* Liliane Canopf  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco  
(orientadora)

---

Prof. Dr.  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

---

Prof. *M.Sc.*  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

Dedico este trabalho ao meu querido esposo.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus, seu filho Jesus e ao seu Santo Espírito pela oportunidade de concluir esse curso. Certamente, Seu amor me deu força e apoio para perseverar até o fim.

Ao meu esposo pelas palavras de incentivo.

Aos meus pais, pelo amor incondicional.

À minha orientadora professora Liliane Canopf, que me orientou, pela sua disponibilidade, interesse e receptividade com que me recebeu.

Agradeço aos pesquisadores e professores do curso de Especialização em Gestão Pública, professores da UTFPR, *Campus* Pato Branco.

Agradeço aos tutores presenciais e a distância que nos auxiliaram e muito incentivaram no decorrer da pós-graduação.

Sou grata a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para realização desta monografia.

“E desceu a chuva, e correram rios, e assopraram ventos, e combateram aquela casa, e não caiu, porque estava edificada sobre a rocha.”

(Mateus 7:25)

## RESUMO

MEDEIROS, Juliana Vitor. Lei de Acesso à Informação e transparência municipal: Avanços e limites no Brasil. 2013. 46. Monografia (Especialização Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2013.

Este trabalho apresenta a Lei de Acesso a Informação no Brasil com foco na implantação dos seus dispositivos nos municípios que possuem mais de 100 mil habitantes. Discute conceitos de acesso à informação pública, transparência ativa e transparência passiva. Apresenta a LAI como mecanismo indutor de transformação da cultura do sigilo ao estabelecer meios de tornar efetivo o direito previsto na Constituição. Mostra que a mudança de paradigma que a LAI institui, ainda está em fase de absorção pelos municípios e discute ações e programas criados para auxiliar estados e municípios na implementação das medidas de governo transparente. Complementado por levantamento de dados do órgão que acompanha a implantação da LAI no Brasil, o estudo verificou uma baixa adesão dos municípios nos programas de apoio, principalmente nos municípios da região Norte e Nordeste.

**Palavras-chave:** Informação Pública. Informação Sigilosa. Transparência Ativa. Transparência Passiva.

## ABSTRACT

MEDEIROS, Juliana Vitor. Law on Access to Information and municipal transparency: Leaps and bounds in Brazil. 2013. 46. Monografia (Especialização em Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2013.

This paper presents the Law on Access to Information in Brazil focusing on the deployment of its devices in municipalities with more than 100,000 inhabitants. Discusses concepts of access to public information, transparency active and passive transparency. Displays the LAI as inducing mechanism of transformation of the culture of secrecy to establish a means of making the right provided for in the Constitution. Shows that the paradigm shift that establishing LAI, is still being absorbed by municipalities and discusses actions and programs designed to assist states and municipalities in implementation of transparent government. Supplemented by survey data organ accompanying the implementation of LAI in Brazil, the study found low adherence of municipalities in the support programs, mainly in the cities of the North and Northeast.

**Keywords:** Public Information. Confidentiality Information. Transparency in Business. transparency Passive



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Histórico de normativas que ampliaram o acesso à informação no Brasil.....	16
Quadro 1 - Desafios à implantação da LAI no Estado de São Paulo.....	36

## LISTA DE TABELA

Tabela 1 - Distribuição do número de municípios, segundo a quantidade de habitantes, por regiões no Brasil em 2010.....	30
Tabela 2 – Estados por quantidade de municípios sujeitos ao cumprimento da LAI segundo Censo 2010.....	32
Tabela 3 – Distribuição dos Municípios e capitais com regulação da LAI .....	33

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	13
2.1 A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL.....	14
2.2 DIRETRIZES DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....	16
2.2.1 Transparência Ativa e Passiva.....	19
2.2.2 Informações Sigilosas.....	22
2.2.3 Uso da tecnologia da informação como ferramenta de transparência pública.....	23
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA</b> .....	26
3.1 LOCAL DA PESQUISA.....	27
3.2 TIPO DE PESQUISA E TÉCNICAS DA PESQUISA.....	28
3.3 COLETA DOS DADOS .....	28
3.4 ANÁLISE DOS DADOS.....	28
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	29
4.1. A LAI NOS MUNICÍPIOS.....	29
4.2 O PROGRAMA BRASIL TRANSPARENTE.....	39
<b>5. CONCLUSÃO</b> .....	42
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	44

## 1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, vimos no Brasil, a introdução de iniciativas de governo transparente que visam levar ao conhecimento da sociedade as ações tomadas pela Administração Pública Brasileira. A Lei de Acesso a Informação nº 12.527/2011 surge como mecanismo indutor de transformação do comportamento da máquina pública ao criar procedimentos para disponibilização de informações públicas.

A LAI atinge órgãos públicos da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, além de autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Também se aplicam as disposições desta lei, entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos.

A baixa capacidade de gestão do ente público não pode ser considerada como justificativa para ausência de implantação dos procedimentos. A compreensão do tempo de resposta dos municípios brasileiros às exigências estabelecidas legalmente é de fundamental importância para gestores públicos que visam a excelência em sua administração.

Também é importante ressaltar que a atualidade do tema indica que a Administração Pública está passando por um tempo de renovação cultural, onde o cidadão tem o direito de ter acesso a informações antes não disponíveis.

O problema da pesquisa é identificar os avanços e os limites da Lei de Acesso a Informação, com olhar voltado para os municípios brasileiros, principalmente os que possuem mais de 10 mil habitantes e, que estão, portanto, submetidos ao que é estabelecido por força de lei.

O objetivo geral deste estudo é identificar o atual estado da arte dos municípios brasileiros referente ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação e tem como objetivos específicos a apresentação do arcabouço legal sobre acesso à

informação, a caracterização das ferramentas criadas pelo governo federal para apoiar municípios e a apresentação do quadro geral da resposta dos municípios e o desafios que precisam ser superados.

Este trabalho está estruturado em quatro capítulos, sendo o primeiro esta introdução. O segundo capítulo, apresenta a fundamentação teórica do estudo. Aborda o desenvolvimento da transparência pública no Brasil, os conceitos de transparência ativa e passiva, informações sigilosas e o uso da tecnologia da informação na transparência pública.

O terceiro capítulo aborda os procedimentos metodológicos estabelecidos para o presente estudo. Foi apresentado o quadro geral dos municípios que fazem parte da pesquisa, em seguida o tipo de pesquisa, forma de coleta e análise dos dados.

O quarto capítulo apresenta os resultados da pesquisa no que refere à implantação da LAI nos municípios e programas de apoio. Após esses capítulos, são apresentadas a conclusão do estudo e as referências bibliográficas.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta seção é apresentado o escopo do referencial teórico do presente estudo, considerando os principais conceitos que compõe o tema da pesquisa. Os conceitos-chave foram selecionados através de levantamento bibliográfico preliminar de trabalhos de natureza teórica, pesquisas recentes que abordaram o tema, documentos e relatórios produzidos por entes públicos responsáveis pelo tratamento do assunto em sua esfera de atuação.

O primeiro aspecto abordado é o desenvolvimento da transparência pública no Brasil. Em seguida é apresentada a Lei de Acesso à Informação Pública e suas especificidades em relação aos municípios. Ainda nesse item, são apresentados conceitos como transparência ativa e passiva, informações sigilosas, publicidade de informações públicas.

Esta seção é finalizada com considerações sobre o uso da Tecnologia da Informação na implantação dos procedimentos da LAI.

De acordo com a Controladoria Geral da União (2011, p. 8), a primeira nação no mundo a desenvolver um marco legal sobre acesso foi a Suécia em 1.766. Os Estados Unidos aprovaram esse tipo de lei em 1.966, a Lei de Liberdade de Informação, conhecida como FOIA (Freedom of Information Act), e recebeu desde então diferentes emendas visando a sua adequação à passagem do tempo.

Na América Latina, a Colômbia foi pioneira. Em 1.888 criou um código que franqueou o acesso a documentos de Governo. No México, a legislação estabelecida em 2.002 é considerada referência, tendo previsto a instauração de sistemas rápidos de acesso, a serem supervisionados por órgão independente. Outros países como Chile e Uruguai, também aprovaram leis de acesso à informação.

Segundo Ferreira, Santos e Machado (2012, p. 3), no Brasil, por muito tempo o acesso à informação foi restrito a colonizadores e igreja, estes manipulavam

e guardavam as informações. Ao longo do tempo houve pequena evolução em direção à permissão do acesso a documentos públicos, porém durante a ditadura militar, estabeleceu-se novamente o controle e o preceito de sigilo absoluto nas ações governamentais.

Ferreira, Santos e Machado (2012, p. 3), complementam mencionando que a reabertura democrática e a promulgação da Constituição Federal de 1988, a certo nível, viabilizaram o acesso à informação pública. No entanto, não foi suficiente para garantir o acesso, pois não houve uma regulamentação da aplicação da lei. O direito dos cidadãos de ter acesso à informação foi reconhecido apenas na constituição e não na prática.

O desenvolvimento da cultura do acesso teve, em 2004, um importante salto com a criação de instrumentos de ampliação do acesso às informações governamentais. Podemos destacar a implantação das Páginas de Transparência nos órgãos públicos federais e a criação do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União – CGU, que tinha como objetivo aumentar, por parte da sociedade, o conhecimento e o controle social do uso dos recursos públicos. A concepção desses serviços também pode ser visto como uma resposta governamental à crise política ocorrida em 2004, de denúncias envolvendo ministros sobre o uso irregular de cartões corporativos (SILVA; SOUZA, 2013, p. 5).

## 2.1.A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL

Em um Estado Democrático de Direito, a transparência e o acesso à informação constituem direitos do cidadão e deveres da Administração Pública. O Estado deve estabelecer que o acesso à informação pública seja a regra e o sigilo, a exceção.

A premissa inicial para o presente trabalho é a compreensão do conceito transparência dentro de uma Administração Pública. Partindo do significado isolado

de transparência, Gomes Filho (2005) destaca que algo pode ser chamado de transparente quando é:

[...] translúcido, aquilo que se deixa iluminar e que, portanto, se deixa perceber, conhecer – a alusão aí dos dois termos é à apreensão, respectivamente, pelos sentidos e pela razão. Logo, pode se considerar a transparência como uma condição requerida pela razão. Transparência se conecta com conhecimento, com saber, portanto, dá margem à informação. Este último elo é a chave para entender como a transparência se articula com o mundo contemporâneo (GOMES FILHO, 2005, p.4).

A transparência inserida no âmbito da Administração Pública carrega a complexidade do contexto da globalização, onde a informação se torna indutora do comportamento estreitando ainda mais a relação entre poder e informação. O avanço da globalização levou ao aumento da transparência na medida em que barreiras e fronteiras que separavam as pessoas foram superadas. O processo de globalização gerou, portanto, um círculo de ganhos potenciais de transparência (GOMES FILHO, 2005, p.5).

Segundo Gomes Filho (2005), a transparência pública é distinta do tradicional princípio jurídico da publicidade, que fundamenta o moderno Estado de Direito. São conceitos diferentes ainda que a publicidade garanta certa transparência ao poder público, o autor explica que:

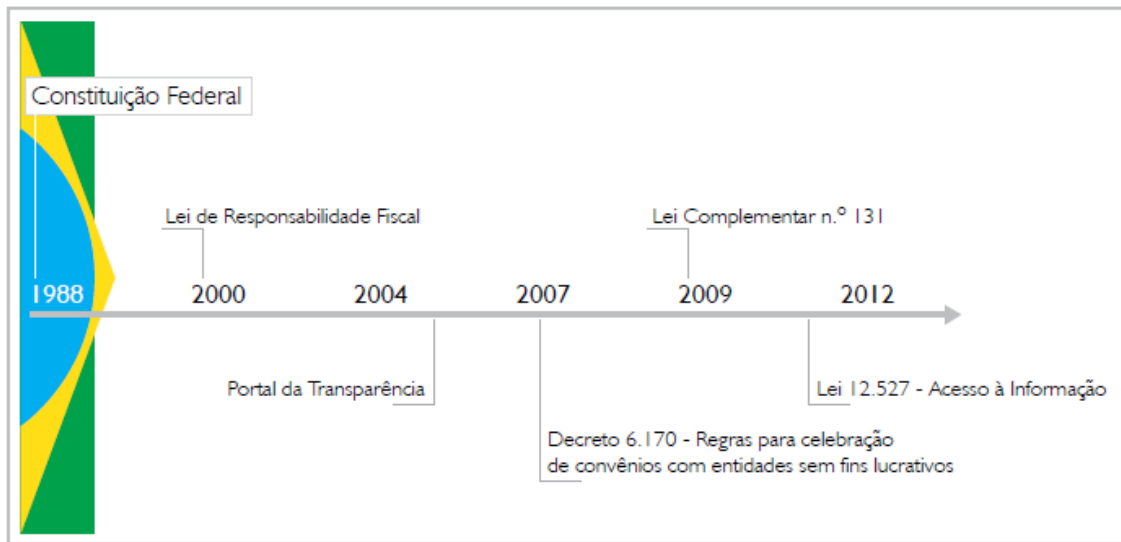
[...] as exigências da publicidade são atendidas com a publicação dos atos do poder público no veículo oficial de imprensa, ao passo que a transparência não se satisfaz com o mero cumprimento de formalidades. Ela é mais exigente. Não pode ser vista, mas pode ser percebida em uma determinada atitude comportamental que se manifesta no relacionamento com o outro. É transparente quem remove barreiras ao conhecimento de si pelo outro. Portanto, requer a disposição, o destemor de desproteger-se em relação ao outro, de expor-se, de mostrar-se como se é, de dar a conhecer externamente aquilo que não é aparente e que de outro modo não seria do conhecimento do outro. Enfim, de desnudar-se. Porque transparência confere visibilidade (GOMES FILHO, 2005, p.5).

A transparência pública e o acesso à informação não é um tema novo no Brasil. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 colocou o direito de acesso a informações públicas no rol de direitos fundamentais do indivíduo. A partir



da promulgação da Constituição de 1988, foram publicadas leis, decretos e portarias que trataram de questões relacionadas ao acesso às informações públicas.

Abaixo uma figura que ilustra o histórico recente dos normativos que ampliaram diretamente o direito de acesso à informação, a partir da promulgação da Constituição Federal:



**Figura 1 – Histórico de normativas que ampliaram o acesso à informação no Brasil**

**Fonte: Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2013a, p. 11).**

## 2.2. DIRETRIZES DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

Em 18 de novembro de 2011 foi sancionada no Brasil a Lei nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública, que regulamenta a disponibilização de informações públicas conforme previsto na Constituição Federal de 1988, no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216.

A partir de então, o Brasil entrou no grupo de países que implementaram leis de transparência que garantem a publicidade e o acesso às informações públicas. Na América Latina, o Brasil era um dos poucos países que ainda não tinham legislação específica, mesmo sendo garantida a transparência desde 1988 pela

última Constituição. Cerca de 80 países no mundo já regulamentaram o acesso aos dados governamentais, como EUA, México, Bulgária, Uganda, Peru e Japão entre outros.

A promulgação de uma lei de acesso à informação pública insere o Brasil em um grupo de países que dá aos seus cidadãos instrumentos para exercer seus direitos. Ribeiro (2013, p. 7) comenta:

[...] em um primeiro momento pode-se comemorar, mesmo que tardiamente em relação a outros países, a criação de uma lei que interrompe um ciclo de opacidade da gestão pública brasileira, pois, ao mesmo tempo em que o direito à informação governamental era garantido pela Constituição Federal de 1988, as regras do jogo para o acesso a esses dados não eram tão claras (RIBEIRO, 2013, p. 7).

É nesse sentido que a legislação brasileira avançou ao acolher o tema transparência e garantindo o acesso à informação governamental, em alguns aspectos incentivando e em outros obrigando a disponibilização de certas informações em meio eletrônicos, como a internet.

A informação pública passa a ter nova importância e seu acesso, adquire um caráter de impulsionador de transformação social, conforme Pires, Costa e Cordeiro (2013) comenta abaixo:

O acesso à informação pública deve ser compreendido como resultado do amadurecimento da teorização sobre governança democrática e de demandas da própria sociedade orientadas pelo ideal emancipatório por direitos geracionais complexos, fruto, portanto, de um projeto de cidadania que avançou muito, mas que desafia formas de consolidação de um modelo bilateral ou plurilateral negociado sustentado na ideia de responsabilidade estendida (PIRES; COSTA; CORDEIRO, 2013, p.2).

Outro aspecto relevante indicado pelo autor é que o acesso à informação gera desenvolvimento social. A pobreza ultrapassa a esfera econômica e está também relacionada à forma que a informação pública circula nas camadas mais carentes da população. Programas de promoção social devem ser conhecidos por todos, desde o seu desenvolvimento até a sua execução.

A camada da população carente que fica imersa na ignorância torna-se vulnerável e dependente. Essa marginalização desequilibra ainda mais o cenário de desigualdade social, pois direitos como o direito à moradia adequada, à educação e à saúde só podem ser exercidos com informação.

Ferreira, Santos e Machado (2012) afirmam que a Lei de Acesso a Informação veio propiciar ao cidadão a oportunidade de conhecer mais detalhadamente políticas e programas sociais. Permite a participação nos processos de decisão e solicitação de ação ou omissão do Estado, além do monitoramento da atuação do Estado no combate a corrupção (FERREIRA, 2012, p. 6).

A legislação existente até a promulgação da Lei de Acesso à Informação Pública era considerada insuficiente, pois persistia uma forte influência do órgão público na definição das informações que deveriam ser sigilosas ou não (GOMES FILHO, 2005, p. 6).

Segundo Gomes Filho (2005), há dois aspectos na Administração Pública que precisam ser analisados para que ocorra a prática da transparência na gestão pública brasileira. O primeiro aspecto se refere à disponibilização de canais para o acesso à informação pelos cidadãos, ou seja, a redução dos obstáculos que a Administração Pública tem para garantir o acesso às informações. O outro aspecto é a disposição de deixar a informação acessível ao cidadão por parte daquele que tem o poder de controlá-la, o Poder Público (GOMES FILHO, 2005, p. 6).

A Lei de Acesso à Informação Pública regula o acesso às informações governamentais conforme previsto na Constituição. Dispõe sobre procedimentos para os entes federativos (União, Estados e municípios), poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e entidades que usam dinheiro público em suas atividades.

Determina o grau de sigilo dos documentos públicos e o período do sigilo das informações contidas neles de acordo com esse grau. Nesse aspecto, busca garantir a regra seja a publicidade dos atos governamentais e o sigilo seja exceção e

que não ocorra a relação inversa como já houve em outros períodos da história brasileira (RIBEIRO, 2013, p.3).

Esta legislação permite que as informações públicas sejam acessadas por qualquer interessado e haja uma efetiva resposta do Poder Público sobre as suas atividades, incluindo prazos para a resposta aos cidadãos e formas de recurso definidas na lei.

De uma forma geral, conforme descreve Garrido (2011), podemos considerar a LAI um conjunto de regras que norteiam o tratamento, a guarda e a classificação das informações pessoais e sob sigilo e determina o livre acesso a todas as informações não classificadas como tal, de forma a possibilitar ao cidadão em geral o conhecimento pleno das práticas administrativas nas entidades públicas dos três poderes, de todos os níveis de governo (GARRIDO, 2011, p. 1).

Também se destina aos órgãos de controle e autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades controladas direta ou indiretamente por qualquer ente da federação. Há ainda a imposição ao mesmo regime às entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos para a realização de ações de interesse público.

#### 2.2.1. Transparência ativa e passiva

A LAI contém princípios que fazem referência à obrigatoriedade de órgãos e entidades públicas divulgarem informações de interesse geral ou coletivo, exceto aquelas protegidas por algum grau de sigilo.

Segundo a Controladoria Geral da União (2013) a iniciativa do órgão público de dar divulgação a informações de interesse geral ou coletivo, ainda que não tenha sido expressamente solicitada, é denominada de princípio da “Transparência Ativa”. Nesse caso, a transparência é denominada ativa, pois parte do órgão público a iniciativa de avaliar e divulgar a informação pública.

A LAI determina a divulgação proativa por parte do órgão de um rol mínimo de informações de interesse social (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2013a, p.16). Os artigos da LAI que fazem referência expressa a iniciativas de Transparência Ativa são:

Art. 3º. Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

[...]

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

[...]

Art. 8º. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas (BRASIL, LEI Nº 12.527, de 18 de NOVEMBRO de 2011).

O canal obrigatório de divulgação das informações é a Internet, nos sítios dos órgãos públicos, em formato de dados abertos e com acessibilidade. A lei estabelece obrigatoriedade de divulgação de um rol mínimo de informações (SILVA; SOUZA, 2013, p. 9). Segundo o 8º artigo da Lei, devem ser publicados:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e.

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (BRASIL, LEI Nº 12.527, de 18 de NOVEMBRO de 2011).

Por outro lado, a LAI estabelece que quando os órgãos e entidades são procurados para responderem a demanda da população, estes devem cumprir a solicitação em conformidade com o princípio da Transparência Passiva (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2013a, p.17).

Este princípio institui que é dever do ente garantir que as informações solicitadas pela população sejam atendidas desde que não sejam sigilosas. Esta obrigatoriedade está prevista especificamente no artigo 10 da LAI:

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida (BRASIL, LEI Nº 12.527, de 18 de NOVEMBRO de 2011).

Dessa forma, além de disponibilizar informações que o órgão julgue ser de caráter público e de interesse coletivo, é também dever do ente garantir que as informações solicitadas pela população sejam atendidas.

Órgãos e entidades públicas devem possuir uma unidade física responsável pelo recebimento, processamento e gerenciamento das solicitações de acesso às informações que não estão disponibilizadas de forma ativa no sítio da internet. Essa unidade é chamada de SIC-Serviço de Informação ao Cidadão e tem como finalidade efetivar o direito fundamental de acesso à informação pública. O prazo para resposta aos requerentes é de até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias se necessário (SILVA; SOUZA, 2013, p. 3).

Com este dispositivo, população pode acessar uma estrutura física específica com servidores designados a atender pedidos de informação, inexistente até a regulação de lei de acesso. Os autores citam que era comum que as demandas por informações dos cidadãos percorreriam longos caminhos da burocracia pública em busca de respostas adequadas (SILVA; SOUZA, 2013, p. 9).

A LAI também estabelece a obrigatoriedade de um SIC eletrônico, onde os pedidos de informação sejam realizados por meio da Internet. A prestação desse serviço, pela internet, pode ser uma forma mais ágil e fácil de atender ao solicitante. Além disso, o uso da internet simplifica o gerenciamento dos pedidos de informação (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011, p.18).

### 2.2.2. Informações sigilosas

A Lei prevê algumas exceções à regra de acesso e a regulação trouxe novas regras referentes à classificação da informação. Para dados pessoais e informações consideradas pelas autoridades como sigilosas, sob a guarda do Estado e informações que se referem à intimidade, honra e imagem de pessoas, por exemplo, não são públicas. Quando classificadas como sigilosas, ficam protegidas por um prazo de cem anos, podendo ser acessadas apenas pelos próprios indivíduos e, por terceiros, em casos excepcionais previstos.

Também são informações públicas classificadas como sigilosas aquelas que são consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade (à vida, segurança ou saúde da população) ou do Estado no que se referem à soberania nacional, relações internacionais e atividades de inteligência (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011, p.17).

A informação sigilosa pode ser classificada em: ultrassecreta, com prazo máximo de restrição de 25 (vinte e cinco) anos; secreta, com prazo de 15 (quinze) anos e, reservada, pelo prazo de 5 (cinco) anos. Decorridos estes períodos, a informação se torna, automaticamente, acessível ao público. Importante destacar que essa classificação leva em consideração o interesse público e uso critérios menos restritivos possíveis, observando o 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.

O acesso às informações sigilosas é de controle do Estado. A Seção III da LAI trata a proteção e o controle de informações sigilosas, define que:

Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção. (Regulamento)  
§ 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.

§ 2º O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.

§ 3º Regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizada.

Art. 26. As autoridades públicas adotarão as providências necessárias para que o pessoal a elas subordinado hierarquicamente conheça as normas e observe as medidas e procedimentos de segurança para tratamento de informações sigilosas.

Parágrafo único. A pessoa física ou entidade privada que, em razão de qualquer vínculo com o poder público, executar atividades de tratamento de informações sigilosas adotará as providências necessárias para que seus empregados, prepostos ou representantes observem as medidas e procedimentos de segurança das informações resultantes da aplicação desta Lei (BRASIL, LEI Nº 12.527, de 18 de NOVEMBRO de 2011).

### 2.2.3. Uso da tecnologia da informação como ferramenta de transparência pública

A Lei de Acesso à Informação definiu em seus textos os canais obrigatórios de divulgação dos dados públicos. Na LAI, as iniciativas de Transparência Ativa o canal indicado é a internet. Tal obrigatoriedade está no § 2º do artigo 8º da Lei:

§ 2º. Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores- internet (BRASIL, LEI Nº 12.527, de 18 de NOVEMBRO de 2011).

Ainda que outros meios (panfletos, cartazes, impressos, etc.) possam ser utilizados para a divulgação das informações mínimas relacionadas, obrigatoriamente elas devem estar disponíveis na Internet em sites especificamente criados para esta finalidade ou no Portal da Transparência do estado e/ou município.

Os portais na internet criados para dar divulgação às informações definidas na LAI como objeto de Transparência Ativa deverão atender a alguns requisitos, estabelecidos no § 3º do artigo 8º da LAI, conforme segue:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;



II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio;

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

Os requisitos exigidos para os portais na internet precisam ser elaborados de forma a facilitar o acesso dos cidadãos às informações, prevendo a existência de ferramentas de busca e garantindo que as informações disponibilizadas possam ser amplamente utilizadas (BRASIL, LEI Nº 12.527, de 18 de NOVEMBRO de 2011).

Outro aspecto que a LAI aborda é adaptação de uma série de características que as informações públicas devem conter para aproximá-las do conceito de dados abertos. Os dados abertos governamentais podem ser definidos como bases de dados brutos que podem ser livremente manipulados, filtrados ou cruzados, construindo novas aplicações e conhecimentos pela sociedade (VAZ et al., 2010). Podemos definir como dados governamentais abertos como:

[...] aqueles que os governos publicam através da internet e compartilham com os cidadãos em formato bruto e aberto, acessível por máquinas e passíveis de serem utilizadas pelos cidadãos conforme as suas conveniências (VAZ et al., 2010, p. 53).

Merece destaque a importância da Tecnologia da Informação e da Comunicação – TIC. Permite a utilização da internet para prestar serviços de uma forma rápida, eficiente e customizada e aumenta a aproximação e a comunicação entre Estado e sociedade, além da qualificação do atendimento ao cidadão, da redução da complexidade de processos internos e dos custos para o governo.

Para a divulgação da informação em um curto espaço de tempo e com amplo alcance, a Internet se mostra um meio adequado e eficiente para a comunicação e interação entre o Poder Público e a sociedade, revelando seu potencial democrático (PINHO, 2008, p.10).

Pinheiro (2010) complementa colocando o formato digital promove maior visibilidade, o que possibilita, indiretamente, maior transparência e controle da sociedade sobre aquilo que está sendo feito pelo ente público.

Diante disso, os sites, além de publicar as informações devem respeitar os requisitos qualitativos da publicação com uma informação objetiva, clara, transparente, compreensível, autêntica, íntegra e atualizada. Também é necessário que os portais indiquem de que forma o cidadão pode se comunicar com o órgão público, esta é uma forma de consolidação da transparência passiva.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Nesta seção são demonstrados os elementos metodológicos empregados na elaboração do presente estudo. Para que o objetivo geral e os objetivos específicos da pesquisa sejam atingidos é necessário observar um rol de subsídios que juntos possam constituir um arcabouço sistemático de informações de natureza qualitativa capazes de dar uma resposta ao problema do estudo, dessa forma é possível classificar este estudo como uma pesquisa exploratória.

Segundo Gil (2002, p. 41), a pesquisa exploratória “[...] tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses”. O autor complementa “[...] pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideais ou a descoberta de intuições”.

Para tal, o presente estudo utiliza-se pesquisa bibliográfica como procedimento técnico para elaboração da fundamentação teórica. Esta considera o desenvolvimento da pesquisa com base em material já elaborado, fontes secundárias como trabalhos acadêmicos, artigos, livros e publicações entre outros. Há também o uso de pesquisa documental, consulta a fontes que não tiveram tratamento analítico, como no caso das legislações citadas.

A abordagem metodológica é qualitativa. Segundo Dalfovo, Lana e Silveira (2008) a pesquisa qualitativa é aquela que trabalha predominantemente com dados qualitativos, isto é, a informação coletada pelo pesquisador não é expressa em números, ou então os números e as conclusões neles baseadas representam um papel menor na análise (Dalfovo; Lana; Silveira, 2008, p. 9)

O levantamento bibliográfico foi realizado através de consultas a diversas bases de dados de alguns sites e portais de órgãos que integram os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em nível federal, considerados mais relevantes para os limites deste trabalho.

Para a realização da presente pesquisa está distribuída em quatro passos, conforme descritos abaixo:

1º Passo: obter material bibliográfico sobre a lei de acesso à informação por meio de consultas em livros, teses, dissertações, artigos e internet e identificar e caracterizar as ferramentas criadas pelo governo federal e estadual para apoiar municípios para cumprimento da Lei de Acesso à informação;

2º Passo: identificar as especificidades, bem como os prazos para os municípios;

3º Passo: consolidar os dados disponíveis coletados de materiais do governo federal e outras fontes referentes à resposta dos municípios e analisar os desafios observados.

4º Passo: face aos limites identificados, propor possíveis instrumentos de apoio aos municípios.

### 3.1. LOCAL DO ESTUDO

É importante dizer que a Lei de Acesso subordina todos os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nos três níveis da federação. Portanto, a LAI se aplica automaticamente, desde a entrada em vigor em 16 de maio de 2012, a todos os órgãos a ela subordinados incluindo Prefeituras e Câmaras Legislativas (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2013a, p.2).

O presente trabalho observa o curso da implantação da lei nos municípios brasileiros que se subordinam à LAI. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), do Censo realizado em 2010, no Brasil há 5.565 municípios, sendo há 3.024 municípios com mais de 10 mil habitantes e que devem, portanto, divulgar obrigatoriamente na internet as informações a que se refere o § 2º e §4º da LAI (Art. 8º). Para efeito de análise de resultados, adotou-se o mesmo critério utilizado pelo CGU, considerando, prioritariamente, os 254 municípios com mais de 100 mil habitantes.

### 3.2. TIPO DE PESQUISA

Para a realização desta pesquisa empregou-se o método de procedimento monográfico, a partir do qual foram selecionados alguns sites e portais de órgãos que integram o Poder Executivo em nível federal, considerados mais relevantes para os limites deste trabalho. Uma vez feita à seleção, empregou-se a técnica de observação direta, o que foi feito com o objetivo de levantar informações sobre a implantação da LAI nos municípios conforme as exigências da Lei nº 12.527/11.

### 3.3. COLETA DOS DADOS

O levantamento de dados dos municípios incluiu a coleta de endereço dos respectivos *home page*, observação, análise dos dados e informações disponíveis nos portais eletrônico. A coleta de dados foi realizada nos meses de setembro a dezembro de 2013. Para identificação do *home page* dos municípios foi utilizada a plataforma de busca on-line do Google ([www.google.com.br](http://www.google.com.br)), adotando-se como expressão padrão “Lei de acesso à informação”.

Segundo Paiva e Zuccolotto (2009), o acesso desta maneira seria a forma mais simples para um cidadão leigo em tecnologia de informação localizar na internet informações sobre a LAI. Dados quantitativos coletados do *home page*, foram sistematizados em planilha Excel para avaliação e análise, em seguida foram produzidas tabelas e quadros com as informações (Paiva; Zuccolotto, 2009, p.8).

### 3.4. ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados buscou ter como parâmetro a quantificação dos municípios por número de habitantes. Através de busca no Banco de Dados Agregados do Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA foi possível levantar o número de municípios com até 10 mil habitantes, mais de 10 mil até 99.999 habitantes e mais de 100 mil habitantes. Essa classificação permitiu dimensionar a implantação da LAI no território e também o tamanho do desafio.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Lei de Acesso à Informação surge como um progresso na transparência da Administração Pública no que tange o tratamento e disponibilização de dados públicos e serviços de informação ao cidadão. Os mecanismos de transparência estipulados pela LAI possibilitam a qualquer interessado o acesso rápido e fácil a informações oriundas de órgãos públicos e permite a solicitação de informações referentes às ações de governo diretamente ao órgão público de interesse.

### 4.1. A LAI NOS MUNICÍPIOS

Cruz (2012) considera o município como ente federativo mais próximo dos cidadãos e por conta disso recebe as principais demandas sociais. O autor coloca que isso pode potencializar o interesse da coletividade por informações sobre a gestão dos recursos públicos de responsabilidade dos gestores municipais.

A LAI determina que, municípios com mais de 10 mil habitantes, devem adotar medidas de implantação ao acesso à informação pública, publicando na internet informações específicas, apontadas em seu texto. A LAI determina que:

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, LEI Nº 12.527, de 18 de NOVEMBRO de 2011).

Existe, portanto, uma fatia dos municípios brasileiros que estão obrigados a observar e cumprir os dispositivos da LAI. Segundo o Censo 2010, no Brasil, há 3.024 municípios com mais de 10 mil habitantes. Destes, 254 tem mais de 100mil habitantes. Podemos observar que a distribuição desses municípios ao longo do território é bastante heterogênea.

Há 2.770 municípios com 10mil até 99.999 habitantes, a Região Norte possui 9% do total, com 263 municípios, a Região Nordeste possui 41% com 1.132

municípios, Região Sudeste possui 29% com 740 municípios, Região Sul possui 16% com 434 municípios e a Região Centro-Oeste possui 7% com 201 municípios.

Quanto à distribuição dos municípios com mais de 100mil habitantes, a Região Norte possui 5% do total, com 13 municípios, a Região Nordeste possui 19% com 48 municípios, Região Sudeste possui 52% com 133 municípios, Região Sul possui 18% com 45 municípios e a Região Centro-Oeste possui 6% com 15 municípios.

A Tabela 1 apresenta como os municípios estão distribuídos nas grandes regiões conforme a sua população.

**Tabela 1 – Distribuição da quantidade de municípios, segundo a quantidade de habitantes, por regiões no Brasil em 2010**

(continua)

<b>Estados por região</b>	<b>Municípios com até 9.999 habitantes</b>	<b>Municípios com 10.000 a 99.999 habitantes</b>	<b>Municípios com mais de 100mil habitantes*</b>	<b>Total de municípios</b>
<b>Região Norte</b>				
Pará	13	121	9	143
Tocantins	114	24	1	139
Amazonas	6	55	1	62
Rondônia	16	35	1	52
Acre	8	14	-	22
Amapá	8	7	1	16
Roraima	8	7	-	15
Subtotal	173	263	13	449
<b>Região Nordeste</b>				
Bahia	70	332	15	417
Piauí	165	58	1	224
Paraíba	138	82	3	223
Maranhão	40	170	7	217
Pernambuco	19	155	11	185
Ceará	22	155	7	184
Rio Grande do Norte	102	63	2	167
Alagoas	29	72	1	102

**Tabela 1 – Distribuição da quantidade de municípios, segundo a quantidade de habitantes, por regiões no Brasil em 2010**

(continuação)

<b>Estados por região</b>	<b>Municípios com até 9.999 habitantes</b>	<b>Municípios com 10.000 a 99.999 habitantes</b>	<b>Municípios com mais de 100mil habitantes*</b>	<b>Total de municípios</b>
Sergipe	29	45	1	75
Subtotal	614	1.132	48	1.794
<b>Região Sudeste</b>				
Minas Gerais	492	333	28	853
São Paulo	280	291	74	645
Rio de Janeiro	8	59	25	92
Espírito Santo	13	57	8	78
Subtotal	795	740	133	1.668
<b>Região Sul</b>				
Paraná	204	178	17	399
Santa Catarina	173	109	11	293
Rio Grande do Sul	332	147	17	496
Subtotal	709	434	45	1.188
<b>Região Centro-Oeste</b>				
Mato Grosso do Sul	26	49	3	78
Mato Grosso	68	70	3	141
Goiás	156	82	8	246
Distrito Federal	-	-	1	1
Subtotal	250	201	15	466
<b>Total geral</b>	<b>2.541</b>	<b>2.770</b>	<b>254</b>	<b>5.565</b>

Fonte: Adaptado do Censo 2010, IBGE.

\*Exceto capitais estaduais

Os dez estados que têm maior número total de municípios dentro da faixa especificada pela LAI, em ordem decrescente, São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Paraná, Maranhão, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Ceará, Pará e Santa Catarina.

A tabela 2 apresenta um ranking dos estados segundo a quantidade de municípios que devem implantar a LAI.



**Tabela 2 – Estados por quantidade de municípios sujeitos ao cumprimento da LAI segundo Censo 2010\***

	<b>Estados por região</b>	<b>Total</b>
1º	São Paulo	365
2º	Minas Gerais	361
3º	Bahia	347
4º	Paraná	195
5º	Maranhão	177
6º	Pernambuco	166
7º	Rio Grande do Sul	164
8º	Ceará	162
9º	Pará	130
10º	Santa Catarina	120
11º	Goiás	90
12º	Paraíba	85
13º	Rio de Janeiro	84
14º	Alagoas	73
15º	Mato Grosso	73
16º	Rio Grande do Norte	65
17º	Espírito Santo	65
18º	Piauí	59
19º	Amazonas	56
20º	Mato Grosso do Sul	52
21º	Sergipe	46
22º	Rondônia	36
23º	Tocantins	25
24º	Acre	14
25º	Amapá	8
26º	Roraima	7
	<b>Total</b>	<b>3.025</b>

Fonte: Adaptado do Censo 2010, IBGE.

\*Exceto capitais estaduais

Para dar conta de acompanhar o cumprimento da LAI, foi estabelecido decreto regulamentador (Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012), que determina a

Controladoria Geral da União – CGU como instância de monitoramento da LAI. Sobre essa indicação é importante destacar que:

[...] a CGU possui status de Ministério e, conforme a Lei nº 10.683, de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, trata-se de órgão de assistência direta e imediata ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições (SILVA; SOUZA, 2013, p. 11).

A CGU é a instância que está na linha de frente no que refere ao acompanhamento da implantação da LAI nos municípios. Segundo levantamento realizado e atualizado em agosto de 2013, dos 254 municípios com mais de 100 mil habitantes, incluindo capitais, apenas 19% regulamentaram a LAI. A tabela abaixo mostra, por estado, onde estão localizados os municípios que regulamentaram a LAI em seus territórios.

**Tabela 3 – Distribuição dos Municípios e capitais com regulação da LAI**

(continua)

<b>Estados por região</b>	<b>Municípios com mais de 100mil habitantes*</b>	<b>Municípios com a LAI regulamentada</b>	<b>Capital</b>	<b>LAI regulamentada</b>
<b>Região Norte</b>				
Acre	-	-	Rio Branco	Sim
Amapá	1	-	Macapá	Não
Amazonas	1	-	Manaus	Sim
Pará	9	-	Belém	Sim
Rondônia	1	-	Porto Velho	Não
Roraima	-	-	Boa Vista	Não
Tocantins	1	-	Palmas	Sim
Total	13	-	Total	4
<b>Região Nordeste</b>				
Bahia	15	1	Salvador	Sim
Piauí	1	-	Teresina	Não
Paraíba	3	-	João Pessoa	Não
Maranhão	8	-	São Luiz	Não
Pernambuco	11	2	Recife	Sim
Ceará	7	-	Fortaleza	Não

**Tabela 3 – Distribuição dos Municípios e capitais com regulação da LAI**

(conclusão)

Rio Grande do Norte	2	1	Natal	Não
Alagoas	1	-	Maceió	Não
<b>Região Sudeste</b>				
Minas Gerais	28	1	Belo Horizonte	Sim
São Paulo	73	15	São Paulo	Sim
Rio de Janeiro	24	1	Rio de Janeiro	Sim
Espírito Santo	7	1	Vitória	Sim
<b>Total</b>	<b>132</b>	<b>18</b>	<b>Total</b>	<b>4</b>
<b>Região Sul</b>				
Paraná	17	4	Curitiba	Sim
Santa Catarina	11	3	Florianópolis	Sim
Rio Grande do Sul	17	6	Porto Alegre	Sim
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>13</b>	<b>Total</b>	<b>3</b>
<b>Região Centro-Oeste</b>				
Mato Grosso do Sul	3	1	Campo Grande	Sim
Mato Grosso	3	1	Cuiabá	Não
Goiás	8	-	Goiânia	Não
Distrito Federal	1	1	Brasília	Sim
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>Total</b>	<b>2</b>
<b>Total geral</b>	<b>254</b>	<b>38</b>	<b>Total geral</b>	<b>15</b>

Fonte: Adaptado do Censo 2010, IBGE e Controladoria Geral da União (2013b).

\*Exceto capitais estaduais

Segundo Styles e Tennyson (2007) apud Cruz (2012, p. 160), “os municípios de maior porte tendem a apresentar maior nível de divulgação de informações acerca da gestão municipal”. Pinho (2006) também considera o pressuposto que municípios onde há maior desenvolvimento, poder-se-ia ter melhores condições econômicas, sociais, políticas e tecnológicas para implantar portais eletrônicos.

No entanto, conforme dados apresentado no portal da CGU (2013b), é possível verificar que estados que possuem municípios de grande porte, segundo classificação do IBGE, com mais de 500 mil habitantes, ainda não cumpriram os dispositivos da LAI. Este é o caso de algumas capitais.

A dificuldade de implantação da LAI também atinge alguns governos estaduais, o que pode demonstrar que, os desafios vão além de questões de ordem econômica. Poder-se-ia deduzir que o orçamento apertado de algumas prefeituras é um fator relevante para o descumprimento da LAI, mas isso não seria um fator tão relevante para os Estados. O que se observa são governos estaduais que abrigam um grande número de municípios inseridos no contexto da LAI e que ainda não regulamentaram e implantaram as medidas.

A implantação da LAI no Brasil, especificamente nos municípios, atravessa uma diversidade enorme de aspectos para sua implantação em todo território. São desafios de diversas naturezas que impediram uma boa parte dos municípios de cumprirem, dentro do prazo, as medidas obrigatórias.

Em estudo realizado sobre a implantação da LAI no Estado de São Paulo, Negro et al. (2013), identificou uma série de desafios a serem vencidos. Apesar de ser obrigatório o cumprimento, a estrutura da máquina pública e a cultura enraizada na gestão pública são aspectos que vão além da questão econômica. Negro et al. (2013, p.9) apresenta o quadro síntese abaixo sintetizando os desafios e limitações à construção de uma correta cultura da transparência.

<b>Desafios quanto à abordagem das questões</b>	<b>Desafios quanto às articulações de ações</b>	<b>Desafios para o esclarecimento dos servidores/agentes públicos</b>	<b>Desafios quanto à sensibilização dos servidores/agentes públicos</b>	
Existe uma enorme diversidade cultural entre servidores e agentes públicos que dificulta as ações e requer utilização de abordagens diferenciadas	Mudanças de cultura e comportamento são difíceis de serem alcançadas, mas por vezes são almejadas apenas com a realização de cursos.	Os agentes públicos muitas vezes desconhecem os conceitos-chave sobre a LAI, o Decreto Estadual 58.052/12 e a cultura da transparência.	Muitas vezes não há clareza, para os agentes públicos, sobre as responsabilidades e os limites no fluxo de informações no SIC.	Alguns agentes públicos têm dificuldade em mudar de comportamento devido ao medo de punições previstas no Estatuto do Servidor Público Civil
A distribuição espacial descentralizada no Estado dos agentes públicos dificulta o acesso aos mesmos, do mesmo modo como o grande volume de pessoal na administração é um complicador.	Ainda são poucas as ações de fomento à transparência, à participação social e à efetividade de conselhos e de políticas públicas.	Alguns responsáveis pelos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC) dos órgãos e entidades estaduais não tem clareza sobre a razão de ser da função que ocupam	Alguns dos responsáveis pelos SIC demonstram certas resistências em tornar disponíveis as informações públicas do seu órgão ou entidade	Alguns responsáveis pelo SIC não se sentem motivados para enfrentar as dificuldades e riscos (reais e imaginários) inerentes à informação (mesmo que dentro da lei)
Por vezes há falta de clareza sobre o melhor tipo de abordagem das ações de formação e treinamento (presencial ou à distância), para cada público-alvo específico, do mesmo modo em que o foco das ações muitas	Os concursos públicos, em geral, não possuem questões ou selecionam candidatos a partir de valores relacionados à cultura da transparência.	Algumas vezes os responsáveis pelas respostas aos cidadãos não conhecem bem as atribuições e atividades do seu próprio órgão e assim encontram dificuldades para identificar se a informação solicitada se encontra disponível no seu órgão/entidade	Nem sempre são produzidas respostas aos cidadãos que são educativas e que fortalecem a autonomia do usuário/cidadão	Ainda há pouca sensibilidade dos escalões superiores dos órgãos de que é responsabilidade de todos os servidores e agentes públicos responder com qualidade a todos os pedidos de informação pública

<b>Desafios quanto à abordagem das questões</b>	<b>Desafios quanto às articulações de ações</b>	<b>Desafios para o esclarecimento dos servidores/agentes públicos</b>	<b>Desafios quanto à sensibilização dos servidores/agentes públicos</b>	
vezes permanece pouco definido.				
Algumas vezes existe uma adesão a novidades em termos de atividades e metodologias que ficam descoladas das análises de contexto, de objetivos e de público-alvo.	Em muitos dos espaços e atividades de formação não são criados ambientes propícios à produção do conhecimento.	Por vezes não estão suficientemente claras quais informações do interesse do próprio servidor deveriam ser solicitadas por canais gerencias e quais poderiam ser demandas via SIC	Muitas vezes o tom e a forma de comunicação e interação entre o Estado e o cidadão não é adequado	Muitos servidores e agentes públicos não se veem envolvidos no processo de garantir o direito de acesso à informação aos cidadãos e não tem clareza sobre as garantias, valores, direitos, deveres advindas com a LAI e com o Decreto Estadual, assim como conhecem pouco sobre punições a que estão sujeitos nos casos de desrespeito à legislação.
Ainda há pouca divulgação sobre o direito ao acesso à informação, as formas de proceder e sobre as leis que regulam este acesso.	Muitas vezes, antes de se escolher conteúdos e formatos, não se busca com a clareza necessária a definição das competências que se pretende proporcionar aos agentes públicos a	Por vezes, aos agentes públicos, não está suficientemente claro quais tipos de processamento de dados e/ou dados brutos tem sua abertura compulsória e quais não precisam ser processados e desagregados.	Muitas vezes os servidores não tem clareza sobre sua missão republicana enquanto agentes públicos	Muitos agentes públicos têm dificuldade em romper coma acultura do sigilo e promover a cultura do acesso à informação

Desafios quanto à abordagem das questões	Desafios quanto às articulações de ações	Desafios para o esclarecimento dos servidores/agentes públicos	Desafios quanto à sensibilização dos servidores/agentes públicos	
	partir dos treinamentos e capacitações.			
		Muitos servidores e agentes públicos não se percebem como membros de uma rede pública de produção, organização e disponibilização de informações públicas.	Algumas vezes os pedidos de informação são tratados de maneira desigual, especialmente quando são elaborados por veículos de comunicação.	Por vezes os servidores desconhecem os canais de transparência ativa já disponíveis na administração
		Por vezes são apresentados argumentos inaceitáveis para recusar a apresentação de dados e informações que prescindem de algum processamento ou organização	Há pouca compreensão, entre os agentes públicos, de que SPdoc, a Comissão de Avaliação (CADA) e a Tabela de Temporalidade de Documentos podem alavancar processo de organização documental.	Há pouca compreensão de que os pedidos de informação podem fomentar a demanda por gestão documental efetiva no interior dos órgãos públicos

#### Quadro 1 – Desafios à implantação da LAI no Estado de São Paulo

Fonte: Negro et al. (2013, p. 9)

## 4.2. PROGRAMA BRASIL TRANSPARENTE

Para auxiliar estados e municípios na implementação de medidas previstas na LAI, a Controladoria-Geral da União através da Portaria Nº 277 de 7 de Fevereiro de 2013, criou o Programa Brasil Transparente. A finalidade do programa é promover e estimular a transparência pública e a adoção de medidas de governo aberto. Os principais objetivos do programa são:

- I – promover uma administração pública mais transparente e aberta à participação social;
- II – apoiar a adoção de medidas para a implementação da Lei de Acesso à Informação e outros diplomas legais sobre transparência;
- III – conscientizar e capacitar servidores públicos para que atuem como agentes de mudança na implementação de uma cultura de acesso à informação;
- IV – contribuir para o aprimoramento da gestão pública por meio da valorização da transparência, acesso à informação e participação cidadã;
- V – promover o uso de novas tecnologias e soluções criativas e inovadoras para abertura de governos e o incremento da transparência e da participação social;
- VI – disseminar a Lei de Acesso à Informação e estimular o seu uso pelos cidadãos;
- VII – incentivar a publicação de dados em formato aberto na internet;
- VIII – promover o intercâmbio de informações e experiências relevantes ao desenvolvimento e à promoção da transparência pública e acesso à informação (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011).

O Programa Brasil Transparente é uma iniciativa que permite a participação de representantes das três esferas de poder, legislativo, executivo e judiciário, incluindo estados e municípios. Este programa é a materialização do apoio do governo federal à implantação da LAI no Brasil, pois contempla em um único programa todos os requisitos mínimos os quais os municípios devem cumprir.

À adesão ao programa é feita através do preenchimento de formulário eletrônico disponibilizado no *site* da CGU e assinatura do Termo de Adesão que é encaminhado à unidade regional da Controladoria Geral da União correspondente ao estado da federação de localização do órgão interessado.



A partir da adesão, o órgão poderá contar com uma série de ações de treinamento e capacitação na Lei de Acesso à Informação para os servidores dos Estados e Municípios.

No que refere a apoio tecnológico, há cessão do código fonte para implantação do portal e apoio técnico para implantação do e-Sic, sistema informatizado utilizado pelo Poder Executivo Federal para o recebimento e gerenciamento das solicitações de informação encaminhadas pela população a todos os órgãos federais.

Segundo a CGU, há diversos benefícios, tanto para o cidadão quanto para o governo na implantação do e-Sic:

- a) disponível via web para todo e qualquer interessado que tenha acesso à internet;
- b) gestão integrada, pelo cidadão, dos pedidos realizados à administração pública local, podendo acompanhar os prazos, receber resposta de pedido por e-mail, interpor recursos, apresentar reclamações e consultar as respostas recebidas;
- c) sistema desenvolvido com base nos princípios gerais da Lei 12.527/2011, necessitando de ajuste apenas nos procedimentos específicos de cada Ente;
- d) funções e possibilidade de geração de informações gerenciais importantes para o gestor, tais como:
  - d.1) controle informatizado dos prazos e trâmites de cada solicitação de informação;
  - d.2) dados sobre a quantidade de perguntas feitas em determinado período;
  - d.3) informações sobre quais setores mais demandados pela população;
  - d.4) dados sobre os questionamentos mais comuns,
  - d.5) quantitativo de respostas realizadas pelo órgão por setor, datas, prazos, entre outros;
  - d.6) relatórios estatísticos úteis para subsidiar o monitoramento de aplicação da LAI, dentre outras funcionalidades.

O programa também prevê a distribuição de materiais técnicos de orientação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública local, para o desenvolvimento de Portais da Transparência e de páginas de acesso referentes à Transparência Ativa.

Não há indicado no programa desembolso de recursos para a execução dos seus serviços, apenas a sinalização que despesas necessárias à plena consecução

do objeto como serviços de terceiros, pessoal, deslocamentos, comunicação entre os órgãos e outras necessárias, correrão por conta de dotações orçamentárias de cada ente interessado.

Mesmo diante de um programa de apoio, muitas administrações municipais ainda não responderam adequadamente à ajuda. Segundo artigo publicado no Estado de São Paulo em 27 de Outubro, até aquele mês, apenas nove estados e 933 municípios aderiram ao programa. Segundo declaração publicada no artigo, o Ministro-chefe da CGU, Jorge Hage, afirma que esta resposta pode ter motivo político.

## 5. CONCLUSÃO

Neste estudo buscou-se compreender, à luz do problema de pesquisa levantado, como os municípios reagiram frente às exigências estabelecidas pela LAI.

A Lei de Acesso à Informação é um passo muito importante para a sociedade brasileira. O direito ao acesso à informação é considerado como um direito humano, isto é, o governo tem a obrigação de ser transparente ao fornecer as informações e o cidadão tem o direito de solicitá-las. A LAI, portanto é um avanço no arcabouço legal, é um instrumento importante para o exercício da cidadania. Através da LAI o cidadão pode coletar informações que dão subsídios para reivindicações referente à Administração Pública, agora há um procedimento legal.

A referida lei busca apresentar transparência na gestão do poder público, disponibilizando ao cidadão as informações que procuram, pois a maioria, antes da implantação da lei, era retida para consulta. Com isso os governantes tinham espaços para irregularidades na legislação, má fé na gestão, fraudes no poder público e omissão de informações à sociedade, tudo isso devido à falta de transparência nas entidades governamentais.

A LAI completou dois anos em 2013 e ainda é possível verificar que há muito para avançar. Nesse estágio inicial, persistem muitos problemas do qual o poder público ainda não esteja preparado para enfrentar. Mesmo com a disponibilização de ferramentas de auxílio como o Programa Brasil Transparente, muitos municípios não regulamentaram a LAI o que pode demonstrar problemas estruturais que estão além de questões orçamentárias ou tecnológicas. Fica a pergunta, qual o motivo dessa resposta insuficiente dos municípios?

Seria possível fortalecer a implantação da lei com medidas aplicadas em curto, médio e longo prazo. As mudanças no comportamento das autoridades governamentais poderão ocorrer quando há pressão de entidades de supervisão administrativa ou cortes de julgamento uma vez que o texto da LAI não apresenta critérios objetivos para aplicação de punições.

Poder-se-ia investir mais em capacitação dos profissionais envolvidos na execução da lei conforme previsto. A divulgação da lei, sobretudo dos direitos do cidadão ao acesso às informações públicas poderá tornar a lei mais efetiva.

No Brasil ainda é preciso enfrentar o enorme desafio político, legal e administrativo de viabilizar o acesso às informações, uma condição cada vez mais essencial para a expansão e aprofundamento da própria cidadania.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011. **Lei de Acesso à Informação Pública**. Poder Executivo, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm)>. Acesso em: 02 ago. 2013.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, 2011. 26 p. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/materiais-interesse/cartilhaacessoainformacao.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília, 2013a. 52 p. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Manual\\_LAI\\_EstadosMunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Manual_LAI_EstadosMunicipios.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Mapa da Transparência**. Brasília, 2013b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/BrasilTransparente/MapaTransparencia/index.asp>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

CRUZ, Cláudia Ferreira; FERREIRA, Aracéli Cristina; SILVA, Lino M.; MACEDO, Marcelo A. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública** [online]. 2012, vol.46, n.1, pp. 153-176. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034->>. Acesso em: 15 ago. 2013.

DALFOVO, Michael S.; LANA, Rogério A.; SILVEIRA, Amélia. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v.2, n.4, p.01-13, Sem II. 2008.

FERREIRA, Emanuelle; SANTOS, Elisete; MACHADO, Miriam. **Política de informação no Brasil: a lei de acesso à informação em foco**. Múltiplos Olhares em Ciência da Informação, Minas Gerais, v. 2, n. 1, mar. 2012. Disponível em: <[portaldeperiodicos.eci.ufmg.br](http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br)>. Acesso em 15 ago. 2013.

GARRIDO, Elena P. Confederação Nacional de Municípios. **Lei de acesso às informações públicas**, 2011. Disponível em: <[http://www.leideacesso.cnm.org.br/leideacesso/pdf/Artigo\\_LeideAcessoInforma%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://www.leideacesso.cnm.org.br/leideacesso/pdf/Artigo_LeideAcessoInforma%C3%A7%C3%A3o.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2013.

GIL, Antonio C. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GOMES FILHO, A. B. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SONRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago. Anais eletrônicos... Chile: CLAD. 2005. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/181128086/o-Desafio-de-Implementar-Uma-Gestao-Publica-Transparente>>. Acesso em: 25 set. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sistema IBGE de Recuperação automática. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/cd/cd2010universo.asp?o=7&i=P>>. Acesso em: 02 set. 2013.

NEGRO, Luciana D. et al. **A implementação da lei de acesso à informação no estado de São Paulo: avanços e desafios**. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. Anais eletrônicos... Distrito Federal: CONSAD. 2013. Disponível em: <[http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V\\_CONSAD/VI\\_CONSAD/102.pdf?](http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V_CONSAD/VI_CONSAD/102.pdf?)>. Acesso em: 13 set. 2013.

PAIVA, Clarice. P. R.; ZUCCOLOTTO, Robson. **Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público**. In: ENCONTRO DA ANPAD, 33., São Paulo, 2009. Anais eletrônicos... São Paulo: ANPAD, 2009. Disponível em: <[www.anpad.org.br](http://www.anpad.org.br)>. Acesso em: 19 set. 2013.

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

PINHO, G. **Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia**. FGV, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

PIRES, Maria C. S.; COSTA, Mila B. L. C.; CORDEIRO, Caio B. **Acesso à informação pública, responsabilidade estendida e novos desafios à luz do modelo de governança democrática**. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. Anais eletrônicos... Distrito Federal: CONSAD. 2013. Disponível em: <<http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/102.pdf?>>. Acesso em: 13 set. 2013

RIBEIRO, Manuella M. **Monitoramento de políticas públicas de governo eletrônico**. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. Anais eletrônicos... Distrito Federal: CONSAD. 2013. Disponível em:

<[www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos /File/2013/V.../VI.../090.pdf?](http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V.../VI.../090.pdf?)>. Acesso em: 18 jun. 2013

SILVA, Enid. R. A.; SOUSA, Patrícia L. **A contribuição de políticas de transparência para a melhoria da qualidade da gestão pública**: a implementação da lei de acesso à informação no Ministério do Planejamento. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. Anais eletrônicos... Distrito Federal: CONSAD. 2013. Disponível em: <[www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos /File/2013/V/VI.../090.pdf](http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V/VI.../090.pdf)>. Acesso em: 18 jun. 2013.

VAZ, José Carlos. et al. **Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil**. Cadernos PPG-AU/FAUFBA, v. 9, p. 45-62, 2010.