



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ADALBERTO FELINTO DA CRUZ NETO

**A QUALIDADE DA INFORMAÇÃO DIVULGADA PELO CONTROLE INTERNO
FEDERAL: UM COMPARATIVO ENTRE A TRANSPARÊNCIA ATIVA E OS
PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO REALIZADOS À CGU**

Salvador

2017

ADALBERTO FELINTO DA CRUZ NETO

**A QUALIDADE DA INFORMAÇÃO DIVULGADA PELO CONTROLE INTERNO
FEDERAL: UM COMPARATIVO ENTRE A TRANSPARÊNCIA ATIVA E OS
PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO REALIZADOS À CGU**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes.

Salvador

2017

Escola de Administração - UFBA

C957 Cruz Neto, Adalberto Felinto da.

A qualidade da informação divulgada pelo controle interno federal: um comparativo entre a transparência ativa e os pedidos de acesso à informação realizados à CGU /Adalberto Felinto da Cruz Neto. – 2017. 124 f.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2017.

1. Brasil. Controladoria Geral da União - Informações governamentais – Controle de acesso. 2. Transparência na administração pública – Brasil. 3. Direito à informação – Legislação – Brasil. 4. Internet na administração pública – Brasil. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 342.810662

ADALBERTO FELINTO DA CRUZ NETO

**A QUALIDADE DA INFORMAÇÃO DIVULGADA PELO CONTROLE INTERNO
FEDERAL: UM COMPARATIVO ENTRE A TRANSPARÊNCIA ATIVA E OS
PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO REALIZADOS À CGU**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração,
Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Aprovado em 11 de dezembro de 2017.

Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes _____
Universidade Federal da Bahia/NPGA (Orientador)

Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho _____
Universidade Federal da Bahia/NPGA

Prof. Dr. Thiago Ferreira Dias _____
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Convidado)

À minha esposa, Jamile.

AGRADECIMENTOS

Em Grande Sertão: Veredas, João Guimarães Rosa assinala que “a colheita é comum, mas o capinar é sozinho”. Assim, após o árduo capinar que foi realizar essa pesquisa de mestrado, devo agradecer a diversas pessoas que, tanto quanto eu, são merecedoras em receber os frutos dessa cansativa, porém farta e rica colheita:

Ao nosso Pai, por toda compaixão e misericórdia; e nossa Mãe, por abrir as portas e guiar os meus passos durante a jornada da vida.

À minha esposa Jamile e ao meu filho Mateus, por superarem juntos e de forma muito serena as minhas diversas ausências, inclusive distante de Brasília, para a realização dessa pesquisa. Sem vocês, nada seria.

Ao meu pai Adalberto e minha mãe Patrícia, pelos exemplos de dedicação, esforço, entrega e abdição, fundamentais para o processo do Mestrado; e ao meu irmão Frederico, pelo companheirismo e parceria.

Ao Professor Dr. Antônio Sérgio, pela orientação, disponibilidade e tranquilidade na condução da pesquisa.

Ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, por meio do seu corpo técnico e de dirigentes, por terem me proporcionado a realização do Mestrado.

Aos Colegas do MPA-16 (Turma CGU), pelo profissionalismo e apoio; e do MPA-17 (Turma Fiocruz), por terem me recebido de forma tão acolhedora na conclusão dos créditos faltantes.

A todos os professores e colaboradores do NPGA/UFBA, pela a atenção dispensada.

Nada é mais transformador que ser íntegro onde a corrupção predomina.

(Programa Nacional de Prevenção Primária à Corrupção)

RESUMO

Com o advento da Lei de Acesso à Informação no Brasil, o direito constitucional de acesso às informações públicas foi regulamentado e os procedimentos para acessá-las foram estabelecidos. Nesse sentido, a doutrina (ARTIGO 19, 2015), com vistas a ampliar a transparência pública, recomenda a utilização dos pedidos de informação realizados anteriormente como referência para a divulgação dos temas, publicando imediatamente em transparência ativa as informações mais solicitadas via transparência passiva. Não obstante, faz-se necessário qualificar a informação divulgada e não confundir muita informação com transparência, a fim de não induzir o cidadão a concluir que há transparência (PINHO e WINKLER, 2003). Assim, através de uma pesquisa predominantemente qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, realizou-se a análise de conteúdo dos pedidos de acesso à informação efetuados à CGU entre julho de 2015 e julho de 2017, a fim de evidenciar as categorias temáticas das informações mais solicitadas e observar se a informação muito demandada se encontra em transparência ativa nos portais da Internet. Nos casos em que as informações não se encontravam publicadas, recomendou-se a divulgação. Por sua vez, quanto às informações que estavam em transparência ativa, aplicou-se instrumento de avaliação da qualidade da informação segundo Gualazzi (2010), com a finalidade de mensurar as expectativas e as percepções dos usuários internos da informação em relação à qualidade da informação publicada. Os resultados indicam que o conceito de satisfação segundo os servidores do Órgão é insatisfatório para os nove atributos da qualidade da informação estudados, uma vez que as percepções dos servidores foram superadas pelas suas expectativas em todos os cenários analisados.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação. Transparência Pública. Transparência ativa. Transparência Passiva. Qualidade da informação. Atributos da qualidade da informação.

ABSTRACT

With the advent of the Access to Information Law in Brazil, the constitutional right to access public information was regulated and procedures for accessing it were established. In this sense, the doctrine (ARTICLE 19, 2015), with a view to increasing public transparency, recommends the use of information requests previously made as a reference for the dissemination of the subjects, immediately publishing in active transparency the most requested information through passive transparency. Nevertheless, it is necessary to qualify the information disclosed and not confuse much information with transparency, in order not to induce the citizen to conclude that there is transparency (PINHO and WINKLER, 2003). Thus, through a predominantly qualitative research, of an exploratory and descriptive nature, the content analysis of the requests for access to information made to the CGU between July 2015 and July 2017 was carried out in order to highlight the thematic categories of the most information is in active transparency in the respective Internet portals. In cases where the information was not published, disclosure was recommended. As for the information that was in active transparency, an instrument for evaluating the quality of information was applied according to Gualazzi (2010), to measure the expectations and perceptions of the internal users of the information in relation to the quality of the information published. The results indicate that most of the information requested by the company to CGU is published in active transparency. However, in relation to the quality of the information, it was evidenced that the satisfaction concept, according to the servers of the Organ, is unsatisfactory for the nine attributes of the information quality studied, since the perceptions of the servers were surpassed by their expectations in all the scenarios analyzed.

Keywords: Law of Access to Information. Public Transparency. Active Transparency. Passive Transparency. Quality of information. Attributes of information quality.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|--------|--|
| ANPAD | Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração |
| CEIS | Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas |
| CETIC | Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação |
| CNEP | Cadastro Nacional de Empresas Punidas |
| CGU | Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União |
| CRG | Corregedoria-Geral da União |
| DTI | Diretoria da Tecnologia da Informação |
| E-GOV | Governo Eletrônico |
| E-SIC | Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão |
| LAI | Lei de Acesso à Informação |
| NGP | Nova Gestão Pública |
| OEA | Organização dos Estados Americanos |
| OGP | <i>Open Government Partnership</i> |
| OGU | Ouvidoria Geral da União |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| SCIELO | <i>Scientific Electronic Library Online</i> |
| SE/CGU | Secretaria Executiva da CGU |
| SFC | Secretaria Federal de Controle Interno |
| SPELL | <i>Scientific Periodicals Electronic Library</i> |
| STPC | Secretaria de Transparência e Prevenção à Corrupção |
| TIC | Tecnologias de Informação e Comunicação |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |
| VCGE | Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico |

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Definição dos atributos da qualidade da informação utilizados

Quadro 2 – Resultados dos estudos que compuseram a sustentação teórica da Dissertação

Quadro 3 – Instrumento para avaliação da qualidade da informação

Quadro 4 – Relação de Portais observados conforme a categoria temática elaborada

Tabela 1 – Quantitativo de pedidos de acesso à informação realizados via LAI à CGU

Tabela 2 – Quantitativo de pedidos de acesso à informação desconsiderados

Tabela 3 – Quantitativo de casos que não se tratam de pedidos de acesso à informação

Tabela 4 – Quantitativo de casos cuja competência para resposta pertence a outro Órgão

Tabela 5 – Quantitativo de pedidos de acesso à informação considerados

Tabela 6 – Quantitativo de pedidos de acesso à informação considerados por macroprocesso relacionado

Tabela 7 – Quantitativo de pedidos de acesso à informação considerados por categoria temática selecionada para a segunda fase de análise dos dados

Tabela 8 – Percentual dos servidores que responderam o instrumento encaminhado

Tabela 9 - Avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (1) segundo as expectativas dos avaliadores

Tabela 10 - Avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (1) segundo as percepções dos avaliadores

Tabela 11 – Gaps resultantes da avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (1)

Tabela 12 – Classificação dos atributos de qualidade por prioridade, segundo gaps, percepções e expectativas, resultantes da avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (1)

Tabela 13 - Avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (2) segundo as expectativas dos avaliadores

Tabela 14 - Avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (2) segundo as percepções dos avaliadores

Tabela 15 – Gaps resultantes da avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (2)

Tabela 16 – Classificação dos atributos de qualidade por prioridade, segundo gaps, percepções e expectativas, resultantes da avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (2)

Tabela 17 - Avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (3) segundo as expectativas dos avaliadores

Tabela 18 - Avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (3) segundo as percepções dos avaliadores

Tabela 19 – Gaps resultantes da avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (3)

Tabela 20 – Classificação dos atributos de qualidade por prioridade, segundo gaps, percepções e expectativas, resultantes da avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (3)

Tabela 21 - Avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (4) segundo as expectativas dos avaliadores

Tabela 22 - Avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (4) segundo as percepções dos avaliadores

Tabela 23 – Gaps resultantes da avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (4)

Tabela 24 – Classificação dos atributos de qualidade por prioridade, segundo gaps, percepções e expectativas, resultantes da avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (4)

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Relação entre os tipos de controle e transparência

Figura 2 – Etapas para consecução da *accountability*

Figura 3 - Percentual dos graus atribuídos às expectativas conforme o instrumento (1)

Figura 4 - Percentual dos graus atribuídos às percepções conforme o instrumento (1)

Figura 5 - Média dos Gaps da qualidade da informação mensurada pelo o instrumento (1)

Figura 6 - Comparação entre as médias dos graus atribuídos às expectativas e percepções na avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (1)

Figura 7 - Percentual dos graus atribuídos às expectativas conforme o instrumento (2)

Figura 8 - Percentual dos graus atribuídos às percepções conforme o instrumento (2)

Figura 9 - Média dos Gaps da qualidade da informação mensurada pelo o instrumento (2)

Figura 10 - Comparação entre as médias dos graus atribuídos às expectativas e percepções na avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (2)

Figura 11 - Percentual dos graus atribuídos às expectativas conforme o instrumento (3)

Figura 12 - Percentual dos graus atribuídos às percepções conforme o instrumento (3)

Figura 13 - Média dos Gaps da qualidade da informação mensurada pelo o instrumento (3)

Figura 14 - Comparação entre as médias dos graus atribuídos às expectativas e percepções na avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (3)

Figura 15 - Percentual dos graus atribuídos às expectativas conforme o instrumento (4)

Figura 16 - Percentual dos graus atribuídos às percepções conforme o instrumento (4)

Figura 17 - Média dos Gaps da qualidade da informação mensurada pelo o instrumento (4)

Figura 18 - Comparação entre as médias dos graus atribuídos às expectativas e percepções na avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (4)

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 17 |
| 1.1 Problematização | 18 |
| 1.2 Pressupostos | 18 |
| 1.3 Justificativas para a pesquisa | 19 |
| 1.4 Objetivo Geral | 21 |
| 1.5 Objetivos Específicos | 21 |
| 2 SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... | 22 |
| 2.1 A Informação como cerne da Sociedade da Informação | 22 |
| 2.2 A Accountability como fundamento para o uso da Informação | 25 |
| 2.3 A Accountability no Patrimonialismo brasileiro e as Reformas do Estado | 29 |
| 2.4 As Reformas do Estado, o Governo Eletrônico e a maximização do uso da Informação 31 | |
| 2.5 A Internet como base para o Governo Eletrônico | 34 |
| 2.6 Noções gerais sobre a linha de atuação do Órgão estudado: o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União | 35 |
| 2.7 Considerações finais do Capítulo | 36 |
| 3 TRANSPARÊNCIA, ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO..... | 38 |
| 3.1 Aspectos da Transparência..... | 38 |
| 3.2 A Informação Pública e questões relacionadas ao seu acesso | 43 |
| 3.3 Leis de Acesso à Informação | 46 |
| 3.3.1 Histórico mundial e contexto de implementação | 47 |
| 3.3.2 A lei de acesso à informação brasileira..... | 49 |
| 4 METODOLOGIA DA PESQUISA | 54 |
| 4.1 Universo da Pesquisa..... | 54 |
| 4.2 Caracterização da Pesquisa | 54 |
| 4.3 Coleta dos Dados..... | 55 |
| 4.3.1 1º Fase: Análise de Conteúdo dos pedidos de acesso à informação realizados..... | 55 |
| 4.3.2 2º fase: Observação dos Portais..... | 56 |
| 4.3.3 3º fase: Aplicação do instrumento de avaliação da qualidade da informação | 56 |
| 4.4 Análise dos Dados | 59 |

| | |
|--|-----------|
| 4.4.1 1º Fase: Análise de Conteúdo dos pedidos de acesso à informação realizados..... | 59 |
| 4.4.2 2º fase: Observação dos Portais..... | 61 |
| 4.4.3 3º fase: Aplicação do instrumento de avaliação da qualidade da informação..... | 62 |
| 5 ANÁLISES E RESULTADOS | 63 |
| 5.1 1º Fase: Análise de Conteúdo dos pedidos de acesso à informação realizados..... | 63 |
| 5.2 2º fase: Observação dos Portais..... | 69 |
| 5.2.1 Cópia de Processo/Expediente (Portal da CGU)..... | 70 |
| 5.2.2 Controle Interno – Relatório de Auditoria/Fiscalização (Portal da CGU)..... | 71 |
| 5.2.3 Portal da Transparência - Pesquisa no Portal (Portal da Transparência)..... | 71 |
| 5.2.4 LAI - Pedido de acesso à informação realizado anteriormente (Portal e-SIC)..... | 72 |
| 5.2.5 Correição - Penalidade a empresa (Portal da CGU)..... | 72 |
| 5.2.6 Interno - Quantitativo de servidores (Portal da CGU)..... | 72 |
| 5.2.7 Controle Interno - Manuais/Normativos/ Procedimentos de Auditoria (Portal da CGU)..... | 73 |
| 5.2.8 LAI – Estatísticas (Portal e-SIC)..... | 73 |
| 5.2.9 LAI - Plataforma de pedido de acesso à informação (Portal e-SIC)..... | 74 |
| 5.2.10 Controle Interno - Consequência de auditoria realizada (Portal da CGU)..... | 74 |
| 5.2.11 Considerações Finais sobre a 2º fase da análise dos dados: observação dos portais..... | 75 |
| 5.3 3º fase: Aplicação do instrumento de avaliação da qualidade da informação..... | 76 |
| 5.3.1 Resultados do instrumento (1) - Avaliação da Plataforma de Pesquisa de Relatórios | 78 |
| 5.3.2 Análise dos resultados do instrumento (1) - Avaliação da Plataforma de Pesquisa de Relatórios..... | 81 |
| 5.3.3 Resultados do instrumento (2) - Avaliação da seção correcional referente a empresas.. | 83 |
| 5.3.4 Análise dos resultados do instrumento (2) - Avaliação da seção correcional referente a empresas | 87 |
| 5.3.5 Resultados do instrumento (3) - Avaliação do Portal e-SIC, especificamente quanto aos pedidos de acesso à informação realizados anteriormente e sobre as estatísticas da Lei de Acesso à Informação..... | 88 |

| | |
|---|------------|
| 5.3.6 Análise dos resultados do instrumento (3) - Avaliação do Portal e-SIC, especificamente quanto aos pedidos de acesso à informação realizados anteriormente e sobre as estatísticas da Lei de Acesso à Informação | 92 |
| 5.3.7 Resultados do instrumento (4) - Avaliação do Portal da Transparência | 94 |
| 5.3.8 Análise dos resultados do instrumento (4) - Avaliação do Portal da Transparência | 97 |
| 5.3.9 Considerações Finais sobre a 3º fase da análise dos dados: aplicação do instrumento de avaliação da qualidade da informação | 99 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES | 102 |
| REFERÊNCIAS | 110 |
| APÊNCIDE A - RELAÇÃO DAS CATEGORIAS TEMÁTICAS ELABORADAS NA PRIMEIRA FASE DA PESQUISA (ANÁLISE DE CONTEÚDO DOS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO REALIZADOS) | 119 |
| ANEXO A - INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA INFORMAÇÃO | 122 |

1 INTRODUÇÃO

A criação do atual Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), em 2003, representou importante avanço no que diz respeito ao fortalecimento das ferramentas de controle das ações do Estado, através da institucionalização dos sistemas de controle interno, correição, ouvidoria e prevenção à corrupção (LOUREIRO et al., 2012).

Em complemento, o advento da Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas, estabeleceu procedimentos para o cidadão acessar informações públicas, criando condições para estimular o controle social através do monitoramento das ações tomadas pelos governantes. Após a promulgação da LAI, a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, unidade que compõe a estrutura da CGU, é responsável pela promoção e pelo monitoramento da Lei de Acesso à Informação, no âmbito do Executivo Federal.

Dessa forma, com o intuito de garantir o acesso à informação pública, a LAI atua considerando duas dimensões: a transparência ativa e a transparência passiva. A primeira é tida como o dever que os Órgãos Públicos possuem de promover, independentemente de qualquer solicitação, a divulgação de informações de interesse geral. Por sua vez, a transparência passiva é configurada quando existe obrigação do Estado em conceder a qualquer requerente, mediante solicitação, acesso tempestivo a documentos, com exceção daqueles legalmente protegidos (BRASIL, 2011).

Além disso, com vistas a garantir a qualidade da informação divulgada, a LAI tipifica quatro características (disponibilidade, autenticidade, integridade e primariedade) que os Órgãos públicos devem observar quando da divulgação das informações. Cabe às entidades do poder público, observando as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar uma gestão transparente de informação, atendendo aos requisitos de qualidade previstos nos termos da LAI (BRASIL, 2011).

Neste cenário, ao estudar os pedidos de informação realizados pela sociedade aos diferentes órgãos públicos (transparência passiva), abre-se caminho para uma vastidão de possibilidades acadêmicas ainda pouco abordadas no Brasil. Na presente pesquisa, o foco foi analisar os pedidos de informação realizados pelos cidadãos à CGU, por meio da Lei de Acesso à Informação, comparando com as informações disponibilizadas proativamente pelo Órgão em transparência ativa, a fim de sugerir a publicação das informações mais solicitadas que ainda

não se encontram divulgadas, bem como propor melhorias na qualidade da informação que está em transparência ativa, porém ainda é demanda de forma expressiva pela sociedade.

1.1 Problematização

No contexto anteriormente descrito, para a formulação do problema desta pesquisa, considerou-se: a) a vigência da LAI no Brasil há, aproximadamente, seis anos, b) o dever da transparência ativa e passiva do Poder Público, nos termos da LAI; c) a necessidade de qualificar a informação divulgada, analisando não apenas se a informação foi publicada, como também se a informação foi publicada com qualidade; e d) a influência de estudos existentes na área, especialmente da Organização Artigo 19, que aponta como recomendação, com o objetivo de ampliar a transparência pública, a utilização dos pedidos de informação recebidos como referência para a divulgação dos temas, publicando imediatamente em transparência ativa os temas mais solicitados via transparência passiva, de modo que as duas esferas da transparência sejam complementares (ARTIGO 19, 2015).

Assim, considerando que a pesquisa se propõe a analisar os pedidos de acesso à informação, realizados via LAI à CGU, comparando com as informações disponibilizadas via a transparência ativa, o presente estudo visa responder o seguinte questionamento:

A transparência ativa empreendida pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União atende à demanda de informação realizada pela sociedade à CGU, via Lei de Acesso à Informação?

1.2 Pressupostos

Inicialmente, cumpre anotar que a presente pesquisa se dividiu em dois momentos: o primeiro, que analisou os pedidos de acesso à informação realizados pela sociedade à CGU, de forma a apontar as categorias temáticas referentes aos pedidos mais realizados; além de observar, nos Portais da Internet relacionados, se as informações mais solicitadas são divulgadas pelo Órgão em transparência ativa.

Por sua vez, o segundo momento da pesquisa se refere à análise da qualidade da informação divulgada pela CGU, porém ainda solicitada pela sociedade de forma expressiva, através dos pedidos de acesso à informação, via LAI.

Dessa forma, a fim de apontar se a qualidade da informação publicada em transparência ativa pelo Órgão atinge conceito satisfatório entre os usuários internos da informação, utilizou-

se os pressupostos a seguir, que representam os atributos da qualidade da informação constantes no modelo de análise da qualidade utilizado (GUALAZZI, 2010):

(P1) Prontidão

(P2) Atualização

(P3) Precisão

(P4) Integridade

(P5) Concisão

(P6) Simplicidade

(P7) Confiabilidade

(P8) Clareza

(P9) Ordem

Ressalta-se que os referidos atributos da qualidade da informação serão apresentados no capítulo 3.1 – Aspectos da transparência, bem como que o modelo de análise da qualidade da informação é descrito no item 4.3.3 – Aplicação do Modelo de Análise.

1.3 Justificativas para a pesquisa

Verifica-se, no Brasil, um momento oportuno para estudos sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação, notadamente pela intensificação das discussões relacionadas à temática do acesso à informação pública e pelo decurso de, aproximadamente, seis anos da publicação da Lei. (ARTIGO 19, 2015)

O direito de acesso à informação pública é um direito humano fundamental para a vida em sociedades democráticas. Além disso, o direito de acesso tem papel central no combate à corrupção, considerando que uma administração pública transparente, que preste contas detalhadas regularmente aos seus cidadãos, é importante instrumento para minimizar as consequências negativas da corrupção. (MARTINS, 2011)

Não obstante, muita informação pode induzir o cidadão a concluir que há transparência, confundindo-se muita informação com transparência; porém, na prática, a informação relevante não estaria sendo fornecida. Assim, se faz necessário perceber que o excesso de informação disponibilizada pode ser tão prejudicial quando a ausência de informação (PINHO e

WINKLER, 2003). Por isso, é fundamental que a informação publicada seja qualificada, com uma linguagem adequada e disponibilizada tempestivamente de acordo com o interesse público.

Neste contexto, a presente pesquisa mostra-se relevante uma vez que aponta os pedidos de acesso à informação mais realizados pela sociedade à CGU, de julho de 2015 até julho de 2017, a fim de comparar com o que é publicado de forma ativa pelo órgão. A justificativa para a escolha do período de abrangência é explicitada em item específico, 4.1 Universo da Pesquisa.

Dessa forma, indica-se as informações solicitadas com frequência que ainda não foram divulgadas, bem como assinala-se as informações requeridas, que estão devidamente publicadas, porém sem a sociedade ter conhecimento; o que demanda atuação do órgão para tornar divulgação da informação mais intuitiva e acessível.

Destarte, com a publicação das informações mais solicitadas à CGU de maneira clara e objetiva, pretende-se que pesquisa decorra em economias processuais para o Órgão e, conseqüentemente, para a Administração Pública e para sociedade brasileira.

Estudo promovido pela CGU, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), com o objetivo de analisar valores, cultura, experiência e percepção de servidores públicos federais em relação à temática de acesso à informação, evidencia que os servidores públicos, de forma geral, apresentavam receio, quando da implementação da LAI em 2011, com o aumento do tempo de serviço dispensado e, conseqüentemente, com o aumento dos custos decorrentes para responder os pedidos de informação (BRASIL, 2011). Por isso, considerando a economia processual, a pesquisa mostra-se relevante.

Em termos de trabalhos acadêmicos, em levantamentos realizados no dia 20.12.2016, 07.06.2017 e 23.10.2017, nas bases SPELL – Scientific Periodicals Electronic Library (www.spell.org.br); Scielo – Scientific Electronic Library Online (www.sciell.org) e nas edições de eventos organizados pela ANPAD – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (www.anpad.org.br), foram identificadas diversas pesquisas que contemplavam as temáticas de transparência, acesso à informação pública e leis de acesso à informação. Contudo, não foram observados trabalhos que comparassem a transparência ativa empreendida por qualquer entidade da Administração Pública Brasileira com a transparência passiva decorrente dos pedidos de acesso à informação oriundos da LAI. Dessa maneira, tal levantamento revela uma lacuna na área do conhecimento correlato, o que contribui para justificar a realização do trabalho do ponto de vista acadêmico.

Em suma, a importância do estudo se justifica pelo monitoramento da LAI, no contexto do Órgão público responsável pelo acompanhamento da Lei de Acesso à Informação, no âmbito do Executivo Federal. Além disso, o presente estudo assume relevância no cenário ora vivenciado no Brasil, uma vez que busca apontar os meios para que, com o aprimoramento das práticas de transparência das organizações públicas, possa-se garantir o cumprimento dos objetivos do interesse público, favorecendo o fortalecimento do Estado de direito e o aprofundamento da cidadania democrática.

1.4 Objetivo Geral

A pesquisa visa comparar as informações disponibilizadas pela CGU em transparência ativa com os pedidos de acesso à informação realizados ao Órgão via Lei de Acesso à Informação, com a finalidade de evidenciar se as atuais práticas de transparência ativa empreendidas pela CGU atendem às demandas de informação da sociedade.

1.5 Objetivos Específicos

São os seguintes objetivos específicos a serem perseguidos pela pesquisa:

- a) Qualificar os pedidos de acesso à informação realizados pela sociedade à CGU, evidenciando as informações mais solicitadas;
- b) Propor a publicação, em transparência ativa, das informações mais solicitadas ainda não divulgadas;
- c) Evidenciar o nível de satisfação, por parte dos usuários internos do Órgão, sobre a qualidade da informação publicada pelo CGU em transparência ativa;
- d) Propor melhorias na qualidade da informação divulgada, porém ainda solicitada pela sociedade.

2 SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Observa-se, ao longo das últimas décadas, o crescente uso de diferentes formas de tecnologias que desencadeou uma acelerada mudança no cenário mundial e provocou profundas transformações nas relações sociais (CASTELLS, 2000).

Considerando o contexto apresentado, inicia-se o quadro teórico com a conceituação desse novo modelo de sociedade que surgiu com o advento das tecnologias da informação e comunicação.

2.1 A Informação como cerne da Sociedade da Informação

A sociedade informacional se caracteriza como uma sociedade que sucede à sociedade industrial, ao passo que a informação substitui a indústria como elemento fundamental das estruturas de uma sociedade. (CASTELLS, 2000). Assim, a sociedade da informação surge no fim da década de 60, quando novas tecnologias que possibilitam a flexibilização e a reorganização dos processos de trabalho são construídas (SÁ, 2016).

O aspecto primordial da Sociedade da Informação é o conhecimento gerado pela produção, processamento e transmissão de informações. Por isso, a informação se comporta como ator central no modelo teórico da Sociedade da Informação, sendo o determinante das estruturas sociais, econômicas e políticas (BELL, 1977).

Percebe-se que o principal fundamento da sociedade da informação passa pela geração e utilização de informação. Nesse sentido, a doutrina coloca que o termo informacional remete a uma forma particular de organização social em que a geração, o processamento e a transmissão das informações são as principais fontes de produtividade e poder, considerando as novas estruturas tecnológicas que despontaram (CASTELLS, 2000).

Essas novas condições tecnológicas surgidas, bem como a evolução de sua utilização, por parte da sociedade, têm o condão de questionar os paradigmas tradicionais, fazendo com que o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) se torne cada vez mais imprescindível (SCHEID e DOS REIS, 2016).

Contudo, parte representativa da doutrina pondera e relativiza as consequências positivas da utilização das TIC. Akutsu (2002) cita Bellamy e Taylor (1998) ao registrar que, no tocante às consequências da utilização das novas formas de TIC, a literatura é dividida em dois grandes grupos: utópicos e antiutópicos.

Os autores utópicos são aqueles que colocam as novas formas de tecnologia como

promotora da harmonia na sociedade. Além disso, defendem que a utilização das TIC promove maior consciência social decorrente de um melhor acesso a informações comuns; estimula debates políticos; permite o exercício da cidadania, ao ampliar o acesso a informações e serviços eletrônicos; e estende o nível de acesso do governo junto aos cidadãos, permitindo maior participação e envolvimento dos servidores públicos, ao tornar o processo decisório mais aberto e descentralizado.

Dentre os autores que utilizam essa linha de pensamento, destaca-se Lévy (1999). O autor analisa o acesso à informação e o diálogo através das comunidades virtuais como meio de tornar os usuários da Internet melhor informados, politicamente ativos e socialmente conscientes, levando esses cidadãos ao centro da discussão pública.

Akutsu (2002) também permeia essa linha de pensamento ao relatar que com o advento de novas TI, ao possibilitar acesso de informações a um maior número de pessoas, com maior rapidez e menor custo, diminuem-se os conflitos sociais, ao permitir aos cidadãos melhor acesso às informações acerca da gestão dos administradores públicos, permitindo-lhes acompanhar as administrações, avaliar e escolher melhor seus governantes.

Por sua vez, os autores definidos pelos autores como antiutópicos alegam que o desenvolvimento das TIC facilitaria a invasão de privacidade por parte de governos, possibilitando formas eficazes de controlar as informações que os indivíduos recebem e aumentaria a desigualdade na sociedade, criando uma classe de excluídos informacionais.

Neste cenário, Sorj (2003) associa a evolução da Internet ao controle de informações exercidos pelo Estado, ponderando que, com as novas TIC, aumentará o controle sobre as informações que circulam na rede de computadores. O autor defende não haver distinção entre a Sociedade da Informação e outras anteriores, considerando que todas as formas sociais dependem de informação. Para o autor, não seria privilégio da sociedade contemporânea ser assim caracterizada, pois todas as sociedades utilizam o conhecimento como fundamento.

Esta pesquisa acadêmica, ao comparar as solicitações de informações realizadas pela sociedade, via Lei de Acesso à Informação, com as informações já disponibilizadas pela CGU, em transparência ativa, se coaduna com a atuação proposta por Lévy (1999) e Akutsu (2002), considerando que a disponibilização de informações pelos Órgãos Públicos em aderência ao interesse coletivo, permite aos cidadãos conhecimento acerca da gestão pública, com maior rapidez e menos custos. Assim, a figura do cidadão informado, politicamente ativo e socialmente consciente, exposta por Lévy (1999), que acompanha seus administradores, seria

decorrência direta do acesso à informação pública.

Após relacionar os avanços das tecnologias de informação e comunicação ao processo de construção de uma nova sociedade, faz-se necessário categorizar o termo informação, conceito fundamental para a discussão da teoria da Sociedade da Informação. Contudo, inicialmente vale registrar o anseio exposto por Silva, Eirão e Cavalcante (2013) ao relatarem que existem imprecisões quando se confunde dado, informação e conhecimento.

A informação é apresentada de várias formas, sendo constituída, em regra, por duas partes. A primeira é a representação que se materializa na configuração dos dados, ao passo que a segunda se constitui pelos mecanismos de interpretação que transformam os dados em informação. Assim, as informações são dados que foram organizados e comunicados (MANDEL et al., 1997).

Por sua vez, informação difere de conhecimento, uma vez que esse é um conjunto organizado de fatos ou ideias, de forma a apresentar uma opinião que é transmitida, de forma sistemática, a outras pessoas através de um meio de comunicação. O conhecimento, assim, consiste em novas opiniões ou em novas apresentações de opiniões mais antigas (BELL, 1977).

Malin (1998) define informação como o modo de formatar conhecimento, ressaltando que informação vem do latim *informatio*, ou a *ação de formar*. A autora também ressalta a necessidade da presença de um emissor e receptor para o conhecimento ser gerado.

Na linha construída pela pesquisa, o emissor é representado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, competente pela divulgação de informações relacionadas a sua área de atuação. A sociedade, como demandante dessas informações, materializa o receptor da relação, que, à medida que utiliza os dados organizados publicados pela CGU, possibilita a geração do conhecimento.

Esse enquadramento da pesquisa é vislumbrado na teoria exposta por Ferreira (2003) ao explicar que a sociedade da informação provê um fluxo constante de informações que possibilita a geração de novos conhecimentos e tomada de decisão nas várias instâncias da sociedade, inclusive no Estado. Nesse sentido, a informação pode ser entendida como um recurso redutor de incertezas, podendo viabilizar a elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas com maior grau de eficácia e eficiência.

Assim, em relação à sociedade civil, o acesso à informação tem como objetivo tornar públicas as proposições políticas e decisões que, tomadas na esfera do Estado, têm reflexos diretos sobre a qualidade de vida das populações, permitindo, posteriormente o exercício da

cidadania (FERREIRA, 2003).

2.2 A *Accountability* como fundamento para o uso da Informação

Há consenso na doutrina sobre a imprecisão da tradução para o português do termo *accountability*. Campos (1990), há quase 30 anos, foi a primeira autora a relatar essa dificuldade. Em que pese, até hoje, o termo não possuir, precisamente, tradução em nosso idioma, houve significativos avanços no campo doutrinário e no conceitual para a definição de *accountability*.

A ausência de definição para o conceito de *accountability* no Brasil, segundo Campos (1990), se deve, dentre outros fatores, pela pobreza política do país, considerando que a sociedade escolhe esperar passivamente que o Estado proteja seus interesses, abdicando de atuar diretamente para o atingimento dos mesmos.

O conceito de *accountability* está intimamente ligado ao dever que tem um representante eleito de prestar contas de sua gestão para com seu representado (AMARAL e PINHO, 2008). Porém, a prestação de contas não é a única dimensão considerada para definir *accountability*. Diversos autores (O'DONNELL, 1991; PINHO, IGLESIAS e SOUZA, 2006; AKUTSU, 2002) apontam que o termo é definido considerando duas outras dimensões: a transparência e a participação dos representados na definição de políticas públicas.

Assim, o conceito de *accountability* aponta para três vertentes principais: transparência, participação da sociedade e prestação de contas. Porém, outros autores, como Bernardo, Sedyama e Reis (2015), categorizam as dimensões de *accountability* de outra maneira: identificação, responsabilização e sanção.

A dimensão identificação relaciona-se com a possibilidade de identificar o ator público; a responsabilização é caracterizada quando o ator público realiza o que é competente a fazer; e a sanção é a punição ao agente público, caso não realize suas ações de acordo com suas responsabilidades.

Percebe-se que os autores não seguem linha oposta aos primeiros doutrinadores expostos, em que pese a terminologia utilizada não ser exatamente a mesma. A intenção é reforçar que a *accountability* não se limita apenas a fornecer transparência, impondo também a responsabilização dos governantes e a aplicação de eventuais sanções àqueles que não se comportem como esperado, quando da prestação de contas dos seus atos.

Para isso, é necessário que a dimensão participação dos cidadãos esteja estruturada de forma a possibilitar maior atuação da sociedade. Nesse sentido, Amaral e Pinho (2008) ensinam que esta é uma dimensão da *accountability* tão importante quanto a prestação de contas e a transparência.

A participação dos cidadãos instrumentaliza uma importante forma de controle das ações realizadas pelos agentes públicos, o controle social. Este controle origina-se com a consolidação das primeiras democracias no mundo, tendo sua abrangência ampliada com a crise de confiabilidade que surge sobre os Estados, bem como pelos novos mecanismos de controle que as tecnologias produzem (SIRAQUE, 2004).

Assim, o controle social é entendido como a ação realizada individual, ou coletivamente pela sociedade, ou entidades organizadas, através de diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito da atuação dos agentes públicos (SIRAQUE, 2004).

Da análise do conceito estudado, observa-se que o controle social pode se materializar por um ou vários indivíduos e tem como finalidade a participação ativa na fiscalização e no monitoramento das ações empreendidas pelos governantes, por meio das ferramentas que as tecnologias de informação e comunicação possibilitam.

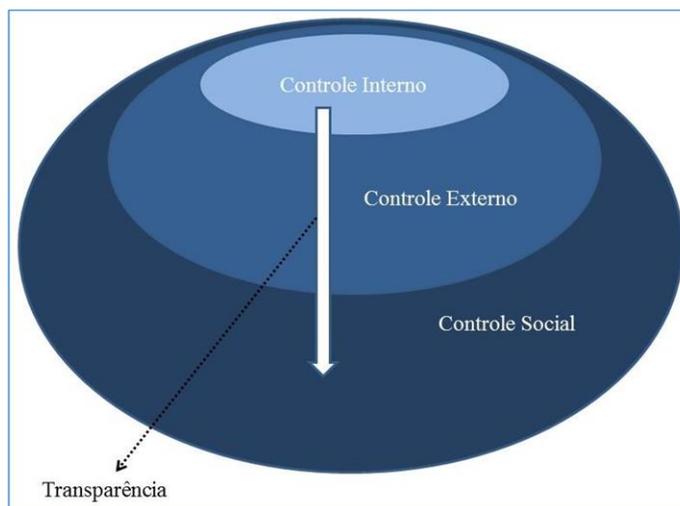
Porém, existem barreiras que dificultam o controle social, como a linguagem técnica especializada, de difícil compreensão, utilizada por vezes em muitas informações publicadas à sociedade. Assim, para um entendimento adequado, os dados públicos devem ser representados em linguagem acessível aos usuários, enquanto receptores da informação demandada (PLATT NETO et al., 2007). Por isso, segundo Moraes e Texeira (2016, p. 90) “o avanço do controle social requer um diálogo mais amigável e de fácil entendimento com a população, o que facilitaria a cobrança da sociedade perante os gestores”.

A necessidade da publicização das informações de forma clara e compreensível pelos diversos públicos beneficia não apenas a realização do controle social, como também o controle interno e controle externo, uma vez que, por meio da transparência realizada com qualidade, é possível que, em qualquer estágio de controle, entenda-se como as informações foram geradas (MORAIS E TEXEIRA, 2016).

Assim, Moraes e Texeira (2016), com base nos conceitos de controles interno, externo e social, utilizam a figura abaixo para apresentar a relação entre a transparência e os tipos de controles. Os autores colocam que, para o controle social existir de maneira efetiva, é necessário

que as informações produzidas pelo controle externo sejam disponibilizadas claramente; e que, por sua vez, é condição para a ocorrência do controle externo o tratamento e a disponibilização dos dados, igualmente de forma clara, pelo controle interno.

Figura 1 – Relação entre os tipos de controle e transparência



Fonte: Morais e Texeira (2016).

Uma importante forma de participação popular e controle social, que também conta com a participação do controle interno e externo, acontece quando os governantes e atores públicos prestam contas à sociedade de suas escolhas e ações, possibilitando que os indivíduos verifiquem se as suas condutas são alinhadas com o interesse público. Nesse contexto, surge a dimensão da *accountability* denominada prestação de contas, bem como um importante a teoria estudada pela doutrina, designada teoria da agência.

A teoria da agência, estudada inicialmente por Jensen e Meckling (1976), é representada por uma relação entre um ator, denominado principal, que encarrega o segundo ator (agente) a realizar determinada atividade em seu nome, associada à delegação de poderes de decisão.

O cerne da teoria é a abordagem sobre conflito de interesse, considerando que, durante sua atuação, o agente pode fornecer informações incompletas ao principal ou aos outros *stakeholders*, problema esse definido como assimetria de informação. A atuação do agente ocorreria dessa maneira quando os seus interesses são diferentes dos do principal, caracterizando, assim, o conflito de interesse na relação.

Os princípios da teoria da agência podem ser observados na definição de Akutsu e Pinho (2002) para *accountability*. Os autores apresentam um conceito dividido em duas partes. A primeira delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos; ao mesmo tempo, é gerada a obrigação daquele que administra os recursos de prestar contas de sua gestão,

demonstrando o bom uso desses recursos.

Da mesma forma, na definição de Pinho e Sacramento (2009, p. 1350), a teoria da agência surge envolvida pelas três dimensões consideradas: “a *accountability* nasce com a assunção por uma pessoa da responsabilidade delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas, sendo que a análise dessas contas pode levar à responsabilização”.

No setor público, a teoria da agência é observada quando o cidadão, que desempenha o papel de principal, a partir de seu voto nas eleições, delega responsabilidades aos políticos eleitos – agentes – que irão atuar, teoricamente, em benefício da sociedade.

O problema da assimetria de informação surge quando a sociedade encontra dificuldades de monitorar os gestores públicos, considerando que não possuem as mesmas informações que os políticos eleitos; dessa maneira, não sabem se o agente da relação está atuando de acordo com o esperado.

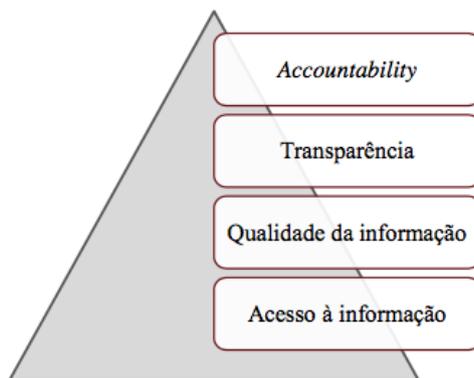
É nessa conjectura que se observa a importância da existência, de forma consolidada em uma sociedade, das três dimensões – transparência, participação popular e prestação de contas e, conseqüentemente, de uma *accountability* madura e avançada.

Por sua vez, em relação à dimensão transparência, essa será devidamente aprofundada em capítulo específico posterior. Aqui, expõem-se noções introdutórias com o intuito apenas de concluir a conceituação de *accountability*.

A transparência é capaz de contribuir para reduzir a corrupção na gestão pública, ao estabelecer relações mais democrática entre o Estado e a sociedade civil, disponibilizando mecanismos que permitem o conhecimento, pela sociedade, das ações empreendidas pelos governantes (PINHO E SACRAMENTO, 2009).

Campagnoni et al. (2016), utilizando estudo de Papenfub e Schaefer (2010), colocam a transparência como a base para realização da *accountability*, porém com etapas ou passos que devem ocorrer anteriormente, sendo que a etapa posterior é assegurada mediante o cumprimento da etapa anterior, conforme apresentado na figura abaixo. Dessa forma, inicialmente se deve garantir o acesso à informação, a qual deve ser apresentada com qualidade, a fim de se garantir a transparência nas informações, para que seja promovida a *accountability*.

Figura 2 – Etapas para consecução da *accountability*



Fonte: Campagnoni et al. (2016).

Contudo, para esses mecanismos se materializarem, deve existir no Estado o desejo de informar, além da mera obrigação de informar, uma vez que o desejo de informar contribui diretamente para uma redução da assimetria informacional entre o Estado e a sociedade (SLOMSKI, 2006).

Nesse sentido, as informações disponibilizadas pelo Estado, oriundas do desejo e da obrigação de informar, podem ocorrer por conta de pedidos específicos ou não. No caso de informações que são de grande interesse pelo público, a forma mais adequada de divulgação é sem pedidos prévios, o que caracteriza a denominada transparência ativa. (SILVA et al., 2013)

Essa linha de pensamento da autora é a base para o objetivo da presente pesquisa. Ao apontar os pedidos de acesso à informação mais solicitados e comparar com o que se apresenta em transparência ativa, indica-se as informações mais solicitadas que ainda não são divulgadas para que sejam publicadas ativamente, a fim de que as bases para o controle social sejam fortalecidas.

Porém, mesmo com a divulgação de informações mais solicitadas, a *accountability* não estará plenamente satisfatória. Campos (1990) conclui seu estudo apontando que apenas com uma sociedade estruturada, de forma que os cidadãos sejam conscientes de seus direitos e tenham conhecimento da ação de seus governantes, haverá meio para a *accountability* fortalecer-se, uma vez que quanto maior o estágio democrático de uma sociedade, maior o interesse pela *accountability*.

2.3 A *Accountability* no Patrimonialismo brasileiro e as Reformas do Estado

O presente tópico faz-se necessário para apresentar o contexto da utilização da informação, pela Administração Pública do país, durante sua evolução.

Akutsu e Pinho (2002) utilizam análise realizada por Martins (1997) para esclarecer que a Administração Pública brasileira nasceu patrimonialista. Os autores definem que, no patrimonialismo, é clara a inexistência de limites entre o público e o privado, sendo comum a utilização do aparato do Estado, pelo governante, para se apropriar da máquina pública em seu proveito pessoal.

Dessa forma, o poder político do governante é utilizado de forma similar ao seu poder doméstico, considerando que não há a distinção entre os valores públicos e privados. Nesse sentido, o governante utiliza-se da dimensão pública como fosse qualquer outra propriedade pessoal.

Não obstante, Raupp e Pinho (2013) apontam, a partir de estudos de Schwartzman (1988), os regimes patrimoniais modernos como neopatrimonialistas. Esse cenário não seria mero resquício do patrimonialismo na atual sociedade e sim uma forma de dominação política exercida por uma classe sem honra social ou mérito próprio - a denominada classe política. Raupp e Pinho (2013, p. 772), na linha proposta por Schwartzman (1988), utiliza a expressão “patrimonialismo camaleônico” para descrever que o patrimonialismo é capaz de absorver as mudanças que aperfeiçoam a sociedade, sendo capaz de se reforçar, mesmo com as tentativas de melhoria.

Assim, para os autores, o patrimonialismo não apenas existe, como é muito marcante na política brasileira. Esse fato pode ser observado atualmente na realidade brasileira, considerando os múltiplos escândalos de corrupção noticiados pela grande mídia que envolvem agentes políticos que se apropriam do meio público para benefício próprio.

No âmbito da manutenção das características patrimonialistas na sociedade brasileira, vale expor o estudo de O'Donnell (1991), que evidencia o contraste entre as denominadas democracias delegativas e democracias representativas.

Em suma, na democracia delegativa, o vencedor de uma eleição presidencial, visto como o tutor da relação, recebe dos eleitores, os tutelados, outorga plena de poderes. O governante, à medida que as relações políticas permitam, é autorizado a governar da forma que lhe for conveniente até o final do seu mandato. Além disso, o governante, praticamente, não possui o dever de prestar contas e as instituições políticas democráticas são fracas e pouco atuantes.

A diferença entre a democracia delegativa e a democracia representativa reside na *accountability*. Nas democracias delegativas, considerando não haver a prestação de contas e, conseqüentemente, não há punição ao gestor público infrator, a *accountability* é considerada

fraca ou inexistente.

Por sua vez, nas democracias representativas, o governante presta conta de seus atos e é responsabilizado pelos mesmos. O poder não é simplesmente delegado ao político; os eleitores são representados pelos governantes, que devem executar as promessas realizadas durante a campanha, sendo penalizado quando seu comportamento não é como prometido. Assim, as democracias representativas apresentam nível maduro e elevado de *accountability*.

Nesse sentido, evidencia-se a necessidade de a sociedade brasileira perseguir formas legítimas de uso da informação pública, para aumentar o controle social e participação popular, com a finalidade de escolher de forma razoável seus governantes e cobrá-los quando da realização de atitudes nocivas para o interesse público. Da mesma maneira, cabe aos Governos se mostrarem cada vez mais transparentes e abertos, divulgando as informações de interesse público. Assim, poderão existir condições para o Brasil sair do atual quadro neopatrimonialista.

2.4 As Reformas do Estado, o Governo Eletrônico e a maximização do uso da Informação

O setor público, especialmente dos países desenvolvidos e dos que se encontravam em desenvolvimento nos anos 80 e 90, foi âmbito de uma significativa reforma administrativa denominada *New Public Management* (Nova Gestão Pública - NGP), que teve como finalidade reproduzir valores gerenciais na administração pública, com o intuito de maximizar a eficiência do setor. Essas reformas foram materializadas, principalmente, no momento em que as organizações públicas começaram a adotar práticas de gestão do setor privado, tais como, gestão por resultados, gestão estratégica, foco no cidadão e auditoria e avaliação. (OSBORNE e GAEBLER, 1992).

No contexto brasileiro, Akutsu e Pinho (2002) assinalam colocação feita por Bresser-Pereira, ao entender que no Brasil dos anos 90 não predominava os valores patrimonialistas, considerando a existência de uma rejeição à confusão dos patrimônios públicos e privados. Porém, conforme discutido no tópico anterior, em que pese os avanços obtidos na administração pública brasileira, parte da literatura discorda dessa linha de pensamento, considerando os valores neopatrimonialistas observados desde o final do século XX até o presente momento.

Na tentativa de modernização da administração pública com a busca de maior eficiência nos processos operacionais e administrativos do governo, bem como com o uso da Internet pelo setor público para prestação de serviços de forma eletrônica, surge a forma de governo denominada governo eletrônico (PRADO, 2009).

O governo eletrônico é destacado como importante forma de promover a transparência na Administração Pública, além de ser um valioso instrumento para as reformas administrativas empregadas. Assim, o governo eletrônico se relaciona com a modernização da gestão pública por meio de ferramentas tecnológicas, ao passo que a Administração Pública utiliza as tecnologias de informação e comunicação para melhorar a prestação dos serviços públicos.

No Brasil, o governo eletrônico ampliou-se a partir da segunda metade da década de 90, com a maior utilização de bancos de dados, tanto para acumular quanto para gerenciar informações (BALBE, 2010).

Atualmente, o governo eletrônico no Estado brasileiro aparece de forma ampla e institucionalizada, conforme apontado em pesquisa realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC, 2016a), cujo objetivo foi compreender a incorporação das TIC nos órgãos públicos brasileiros e o seu uso para a oferta de serviços públicos.

Um dos aspectos analisados pela pesquisa é a presença de uma área de TI responsável pelos recursos tecnológicos utilizados nos órgãos públicos. De acordo com a pesquisa, a maior parte dos órgãos públicos federais (97%) contava com uma área de TI e, em 79% deles, essa área era composta por uma equipe com mais de 20 funcionários. Além disso, o estudo observou que o Plano Diretor de Tecnologia da Informação, instrumento de planejamento de TI, já foi instituído em praticamente todas as organizações do âmbito federal, 92% e que a presença de websites entre órgãos da esfera federal está praticamente universalizada, considerando que 99% das unidades possuem portais na internet. (CETIC, 2016a)

Sobre a oferta de serviços públicos que são disponibilizados por meio dos portais como forma de ampliar e agilizar o acesso aos serviços providos pela administração pública, a CETIC aponta que o download de documentos ou formulários está presente em 91% dos portais da Administração; o preenchimento ou envio de formulários estava disponível em 79%; e o serviço de consulta a processos administrativos ou judiciais em andamento estão presentes em 73%.

Por sua vez, as práticas de governo eletrônico em âmbito mundial ganharam novo destaque através do movimento *Open Government Partnership* (OGP), lançado oficialmente em 20 de setembro de 2011. Trata-se de uma iniciativa internacional que visa a difundir e incentivar globalmente práticas relacionadas à transparência dos governos, acesso à informação pública e participação social.

Os países que aderem à OGP assumem publicamente o compromisso de um governo aberto e se comprometem em entregar um plano de ação para consulta pública e reportar sobre o andamento de seu progresso (OGP, 2011). O Brasil integrou o grupo das oito primeiras nações a assinar a *Open Government Declaration*, a Declaração de Governo Aberto.

Nesse sentido, os postulados de um governo aberto são a transparência, a colaboração e a participação, as quais propiciam que o cidadão, conhecedor das informações relevantes, tenha um papel ativo frente às políticas públicas. Assim, constrói-se uma nova forma de relacionamento entre o cidadão e o governo, possibilitando o fortalecimento da democracia, especialmente quanto o acesso à informação pública pela sociedade (SANTOS, BERNARDES E ROVER, 2012).

Por isso, o governo eletrônico não deve ser visto apenas com a introdução dos dispositivos da TIC na gestão pública, mas também com a crescente interação e participação entre governo e sociedade, bem como do compromisso de transparência por parte dos governos. Assim, as TIC possuem um vasto potencial de expandir a democracia, desde que haja definição política no sentido de permitir a participação popular, com o incremento da transparência (PINHO, IGLESIAS E SOUZA, 2006).

Em complemento a construção do quadro conceitual, Jóia e Cavalcante Neto (2004) expõem as seguintes possibilidades de relacionamento entre o governo e os múltiplos atores de uma sociedade, por meio do e-gov: a) *business-to-government*; b) *government-to-business*; c) *citizen-to-government*; d) *government-to-citizen*; e) *government-to-investor*; f) *investor-to-government*; g) *government-to-government*.

Essa pesquisa acadêmica relaciona-se com as categorias *c* e *d* anteriormente citadas. A análise dos pedidos de acesso de informação, realizados pela sociedade, via Lei de Acesso à Informação, enquadra-se nas relações (c) *citizen-to-government*; por sua vez, a observação da transparência ativa empreendida pela Controladoria-Geral, de acordo com as solicitações de informações, configura-se a relação (d) *government-to-citizen*.

Para finalizar o tópico, vale registrar o apontamento de Prado (2009), ao analisar que para que o governo eletrônico funcione com o propósito de prover informações e, conseqüentemente, transparência, são necessárias a construção de processos internos e a disponibilização de estrutura organizacional que permita a interação entre o governo e a sociedade.

Assim, mostra-se imprescindível que os conceitos de governo eletrônico sejam

alinhados aos de promoção da *accountability*, a fim de diminuir a assimetria de informação existente entre os governantes e sociedade. Dessa maneira, consolidam-se os meios para uma gestão pública mais transparente e com mecanismos de controle mais apurados.

2.5 A Internet como base para o Governo Eletrônico

Embora a utilização das tecnologias de informação possa ocorrer de forma diversa, a internet é o meio mais empregado atualmente pela instância governamental brasileira (SILVA, 2005).

Uma das principais mudanças que a Internet pode promover em relação à democracia é prover, aos governos, a possibilidade de tornarem mais transparentes seus atos e de criarem canais para a participação e fiscalização de suas gestões, utilizando as tecnologias de informação e comunicação. Assim, a utilização da Internet é um importante meio para que a sociedade possa participar de uma forma mais efetiva na gestão governamental, construindo, assim, as bases para o controle social (AMARAL E PINHO, 2008).

Dentre as ferramentas utilizadas pela Internet, coaduna-se com a presente pesquisa o conceito de portal, considerando que os objetos de verificações serão os portais na Internet cuja responsabilidade de manutenção pertence a CGU, a fim de observar se as informações disponibilizadas em transparência ativa atendem aos pedidos de acesso à informação realizados pela sociedade. Dessa maneira, portal é definido como o meio de entrada na internet, a partir do qual as informações e os serviços são disponibilizados pelo ente (CUNHA, 2000).

Especificamente em relação aos portais governamentais, é através deles que os governos se identificam e apresentam seus propósitos, realizações, possibilitando a concentração e disponibilização de serviços e informações. Além disso, os portais governamentais têm a capacidade de criar canais de comunicação e interação entre governantes e governados, provendo meios para a prestação de serviços públicos e promovendo a *accountability* democrática (PINHO, 2008).

Sobre o crescente uso das tecnologias da informação, especificamente a Internet pela população brasileira, vale registrar pesquisa realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC, 2016b) com o objetivo de medir a posse e o uso das tecnologias de informação e de comunicação entre a população residente no Brasil com idade de 10 anos ou mais.

A pesquisa aponta que, em 2015, 34,1 milhões de domicílios brasileiros possuíam

acesso à Internet, o que corresponde, a 51% do total das residências brasileiras. Em relação ao número de usuários de Internet, o estudo vem registrando, ao longo de sua série histórica, uma tendência de crescimento do número, que em 2015 alcançou a estimativa de 102 milhões de indivíduos, o que corresponde a 58% da população brasileira com 10 anos ou mais. (CETIC, 2016b).

Porém, a internet e o seu crescente potencial de utilização não deve ser visto como única solução para as demandas de informação da sociedade. Como dito por Pinho (2008, p. 475) “o fato de se ter internet não significa que tudo se transformará milagrosamente”. Além disso, o autor complementa:

Se tem observado uma expectativa demasiado elevada com relação à internet como um instrumento de salvação, quase mágico; como se antes não houvesse possibilidades de transformações efetivas e que, agora, elas estariam muito mais factíveis ou mesmo facilitadas. (Pinho, 2008, p. 476)

Assim, a internet e as TIC em geral possuem um potencial enorme de transformação, mas suas efetivas possibilidades devem ser relativizadas ante um contexto das forças de dominação e poder que, aliás, também fazem uso dessas próprias tecnologias para manter seu status de dominação. (Pinho, 2008, p. 476)

Do exposto, observa-se que não será, exclusivamente, por meio da tecnologia que a participação popular se estimulará. A internet deve ser vista como uma facilitadora, que fornece o suporte para o controle social, uma vez que possibilita a construção de governos mais transparentes, disponibilizando maior quantidade de informações. Porém, apenas com o interesse político de utilizar as tecnologias de informação e comunicação aproveitando todas as suas potencialidades, de modo a fornecer interação com a sociedade, a *accountability* será fortificada.

2.6 Noções gerais sobre a linha de atuação do Órgão estudado: o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Para Loureiro et al. (2012), a criação da CGU representa inovação institucional no processo de controle dos governantes na democracia brasileira. Essa inovação se justifica porque a estrutura da Controladoria, da forma que foi concebida, reorganizou o controle interno da Administração Pública Federal, centralizando as Secretarias de Controles Internos, dos respectivos Ministérios, em um único órgão: inicialmente, a Secretaria Federal de Controle Interno, do Ministério da Fazenda. Essa reestruturação envolveu, além da centralização, a realização de atividades como a promoção da qualidade da gestão, indo além do clássico

controle da conformidade.

Para os autores, a estrutura atual da Controladoria surgiu de forma incremental. No primeiro momento, entre 1994 e 2000, ainda antes do próprio surgimento da CGU, constituiu-se pela reorganização do controle interno, citada anteriormente, e a construção de sua linha de atuação para o monitoramento das políticas públicas. Porém, apenas no início do governo do Presidente Lula, surge a visão da CGU como instituição catalizadora das políticas de promoção da transparência e combate à corrupção.

Nesse sentido, por meio da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, a Controladoria Geral da União foi criada com essa nomenclatura, sendo vinculada à Presidência da República. A Medida Provisória previa a realização de atividades que envolvem a defesa do patrimônio público, o controle interno, a correição, a prevenção e o combate à corrupção; bem como as atividades de ouvidoria e o incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal.

Essas atividades foram constituídas a partir da unificação de outros órgãos existentes: a Secretaria Federal de Controle Interno, do Ministério da Fazenda, que desempenhava as atividades de controle interno; e a Corregedoria Geral da União, criada em 2001, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Além disso, foram criadas duas novas Secretarias: a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas e a Ouvidoria Geral da União.

Atualmente, a partir do governo do Presidente Michel Temer, por meio da Medida Provisória nº 782/2017, a Controladoria passou a ser denominada Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU. Além disso, dentre outras alterações, a antiga Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas passou a denominar-se Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção.

A referida Secretaria é a responsável pela promoção e pelo monitoramento da Lei de Acesso à Informação, no âmbito do Executivo Federal. Resende e Nassif (2015) consideram a CGU como o órgão governamental com maior capacidade para organizar e fomentar políticas de acesso à informação, sendo, portanto, referência nas questões relativas à transparência no Brasil.

2.7 Considerações finais do Capítulo

Foram realizadas, especialmente na década de 80 e 90, mudanças na Administração

Pública com o objetivo de conferir maior ênfase para a eficiência no setor público, por meio do movimento conhecido como Nova Gestão Pública. No Brasil, essas alterações foram representadas pela tentativa do Governo de superar o modelo patrimonialista, marcante em nossa sociedade, a fim de estabelecer um modelo gerencialista.

Dentre as ferramentas utilizadas pela Administração Gerencial, destaca-se o crescente uso das tecnologias da informação e comunicação (TIC). A iniciativa de introdução dos dispositivos da TIC na gestão pública, visando fornecer serviços aos cidadãos, bem como permitir maior transparência para a sociedade, denomina-se Governo Eletrônico.

Porém, a mera disponibilização de ferramentas tecnológicas não é suficiente para a consolidação da *accountability* em uma sociedade. É necessário que o Governo, além de prover informações para o cidadão, proporcione maior interação e formas de relacionamento com a sociedade, sob o risco de seus portais governamentais se tornem um trivial “quadro de avisos eletrônico” (Castells, 2003, p. 128).

Além disso, também é necessário que uma mudança cultural dos cidadãos. A sociedade não pode se comportar de forma omissa, devendo existir maior participação popular, como dimensão da *accountability*, para que o controle social sobre a gestão dos governantes eleitos se fortaleça.

Akutsu e Pinho (2002) analisam o controle social de forma vinculada aos controles formais, considerando que, somente com informações públicas e prestações de contas dos governantes, os cidadãos podem participar ativamente das decisões públicas. Da mesma maneira, sem uma sociedade civil atuante, os administradores públicos não se sentirão motivados a promover a *accountability*. Assim, o controle social fortalece o controle formal legalmente instituído, contribuindo, dentre outras, para a redução da assimetria informacional.

Isto posto, com a plena utilização dos preceitos da *accountability*, associada às possibilidades proporcionadas pelo e-Gov, a administração pública cria condições para que o interesse público seja devidamente atendido, por meio do controle social atuante e de um Estado transparente e prestador de contas.

3 TRANSPARÊNCIA, ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Antes de iniciar a análise do tema, registra-se que esse item do referencial teórico se concentrará em discutir os conceitos de transparência relacionados à Administração Pública, dada a pertinência temática do objeto estudado. Assim, não serão discutidos critérios da transparência que permeiam as outras áreas do conhecimento, como a transparência fiscal e contábil, com exceção das questões comuns a todas elas.

3.1 Aspectos da Transparência

Inicialmente, vale o registro que há na literatura dificuldade em definir um conceito abrangente, capaz de englobar as diversas áreas do conhecimento que estudam a transparência. (ZUCCOLOTTO et al., 2015)

Na esfera da administração pública, o início da utilização do termo transparência é remetido aos questionamentos do modelo de administração tradicional, fortemente ancorado no segredo, em meados dos anos 1970 (JARDIM, 1999). Nesse contexto, Moser (2001, p. 3) define transparência como a “abertura dos procedimentos de funcionamento imediatamente visíveis para aqueles que não estão diretamente envolvidos (o público) para demonstrar o bom funcionamento de uma instituição”.

Essa linha de raciocínio, que associa transparência a disponibilização de informações, tornando dados do governo acessíveis pela sociedade, é seguido por diversos autores na literatura. (CRUZ et al., 2012; RIBEIRO, MATHEUS e VAZ, 2011).

Na presente pesquisa, utilizar-se-á o conceito de Coelho et al. (2006) que, a partir da delimitação de diversas definições presentes na literatura, coloca a transparência como o grau de disponibilidade de informação sobre uma agência/governo, que pode ser acessada por todos os cidadãos e que permita que estes possam controlar e monitorar o funcionamento desta agência/governo.

Da análise desse conceito, observa-se dois parâmetros. O primeiro, exposto por Zuccolotto et al. (2015), é que a transparência se faz a partir de três elementos, quais sejam, observador (cidadãos); algo disponível a ser observado (informação sobre uma agência/governo) e os meios ou métodos para se realizar a observação (as formas de acesso da informação por todos os cidadãos).

No âmbito da presente pesquisa, os observadores são representados pelos cidadãos que

realizaram pedidos de informação, via Lei de Acesso à Informação, à CGU; o algo ser observado trata-se propriamente das informações solicitadas pela sociedade; e o meio utilizado para se realizar a observação é a plataforma e-SIC, Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, responsável pela realização dos pedidos de acesso à informação do Governo Federal.

O segundo parâmetro, conforme apontado por Jardim (1999), é a ideia de que a transparência é dicotômica: considerando que se alguma informação é transparente, é possível que exista informação que não seja transparente, ou que seja apresentada com menor grau de disponibilidade.

Por isso, o autor analisa o fenômeno como algo progressivo, existindo outras situações entre a primeira extremidade, a total transparência e a segunda extremidade, a total opacidade:

A transparência designa, inicialmente, a propriedade de um corpo que se deixa atravessar pela luz e permite distinguir, através de sua espessura, os objetos que se encontram atrás. (...) Mas a transparência é suscetível de graus: um corpo pode ser realmente transparente, ou seja, límpido e fazer aparecer com nitidez os objetos que recobre, ou somente translúcido, se ele não permite, ainda que seja permeável à luz, distinguir nitidamente esses objetos, ou ainda diáfano, se a luz que ele deixa filtrar não permite distinguir a forma desses objetos. Por extensão, a transparência designará o que se deixa penetrar, alcançar levemente, o sentido escondido que aparece facilmente, o que pode ser visto, conhecido de todos ou ainda que permite mostrar a realidade inteira, o que exprime a verdade sem alterá-la. (JARDIM, 1999, p. 51)

Dessa forma, não basta a divulgação de informações em um estado minimamente transparente que não permita a sociedade o efetivo acesso à informação. Assim, é necessário que as informações divulgadas sejam qualificadas por meio dos atributos da qualidade da informação.

Nessa perspectiva, para a transparência existir de fato, os receptores devem ser aptos a processar, compreender e utilizar a informação. Nos casos em que a informação é publicada, porém não é compreendida pela sociedade, configura-se a denominada transparência nominal; apesar da tentativa de ser transparente, efetivamente não houve êxito. (HEALD, 2006)

Ademais, a Administração Pública, para promover uma transparência que possibilite utilizações precisas, terá que aprender a registrar, catalogar e organizar as informações, além de disponibilizá-las de maneira mais adequada. Assim, existem duas condições necessárias para a existência da transparência (MICHENER E BERSCH, 2011).

A primeira é a visibilidade da informação. Para ser visível, a informação deve ser encontrada com relativa facilidade e ser razoavelmente completa. Porém, não basta que a informação seja visível, considerando que para isso, é necessário que a informação esteja

íntegra (MICHENER E BERSCH, 2011).

A segunda condição é o nível de inferência que se pode realizar com a informação, ou seja, a medida pela qual a informação disponível pode ser usada para fazer inferências. Consequentemente, informações que não podem ser compreendidas não podem ser utilizadas para se realizar inferências (MICHENER E BERSCH, 2011).

Zuccolotto et al. (2015) sintetizam o pensamento dos autores ora estudados, Heald (2006) e Michener e Bersch (2011), afirmando que na transparência efetiva, os receptores devem ser capazes de concluir algo com base na informação publicada, ou seja, a informação permite fazer inferências, ao passo que apenas publicá-la não caracteriza efetivamente a transparência.

Nesse cenário, se mostra relevante apontar os diversos atributos da qualidade da informação, estudados pela doutrina, que permitem que a informação seja qualificada, caracterizando a transparência efetiva. Antes, vale ressaltar que os pressupostos da presente pesquisa são os atributos da qualidade da informação constantes no modelo de análise utilizado e possibilitam evidenciar se a qualidade da informação publicada pelo Órgão, em transparência ativa, atinge conceito satisfatório, entre os usuários internos da informação.

Assim, cumpre anotar que não existe consenso na doutrina sobre quais atributos definem a qualidade da informação ou sobre o significado exato de cada atributo (GUALAZZI, 2010). Na presente pesquisa, serão utilizados os atributos estudados por Gualazzi (2010), apresentados no quadro a seguir, uma vez que serviram de base para a elaboração do modelo de análise aplicado.

Quadro 1 – Definição dos atributos da qualidade da informação utilizados

| Atributo de Qualidade | Definição |
|------------------------------|--|
| Prontidão/Pontualidade | A informação deve ser fornecida quando for necessária. Uma informação deve estar tão próxima do acontecimento quanto for possível. |
| Atualização | A informação deve estar atualizada quando for fornecida. |
| Frequência | A informação deve ser fornecida tantas vezes quantas forem necessárias. |
| Período | A informação pode ser fornecida sobre períodos passados, presentes e futuros. |
| Precisão | A informação deve estar isenta de erros. |
| Relevância | A informação deve estar relacionada às necessidades de informação de um receptor específico para uma situação específica. Deve ser destacado o que é relevante, as exceções. |

| | |
|------------------|---|
| Integridade | Toda a informação que for necessária deve ser fornecida |
| Completeness | A informação completa contém todos os fatos importantes. |
| Concisenção | Apenas a informação que for necessária deve ser fornecida. |
| Amplitude | A informação pode ter um alcance amplo ou estreito, ou um foco interno ou externo. |
| Desempenho | A informação pode revelar desempenho pela mensuração das atividades concluídas, do progresso realizado ou dos recursos acumulados. |
| Simplicidade | A informação deve ser simples, não excessivamente complexa. |
| Verificabilidade | É possível verificar a informação e assegurar sua correção? |
| Confiabilidade | A informação depende de algum outro fator como o método de coleta de dados e a fonte da informação. O usuário precisa acreditar na informação para se sentir seguro ao decidir. |
| Comparação | Refletem a comparação dos planos com a execução (planejado x real) e tendências, como por exemplo, comparações com períodos anteriores (mês, ano etc.). |
| Clareza | A informação deve ser fornecida de uma forma que seja fácil de compreender. |
| Detalhe | A informação pode ser fornecida em forma detalhada ou resumida. As informações devem aparecer num nível de síntese adequada ao nível do usuário, sem apresentar nada de irrelevante para o usuário e tampouco num grau de síntese excessivo com relação ao seu interesse. |
| Ordem | A informação pode ser organizada em uma sequência predeterminada. |
| Apresentação | A informação pode ser apresentada em forma narrativa, numérica, gráfica ou outras. |
| Mídia | A informação pode ser fornecida na forma de documentos em papel impresso, monitores de vídeo ou outras mídias. |

Fonte: Gualazzi (2010).

Por sua vez, convém registrar que a Lei de Acesso à Informação prevê expressamente quatro atributos da qualidade da informação: a disponibilidade, definida como a qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos; a autenticidade, qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema; a integridade, qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino; e a primariedade, qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Assim, observa-se que não é suficiente que a informação esteja disponível para promover a efetiva transparência. A informação, como instrumento de *accountability*, deve ser pública, tempestiva, detalhada e precisa; além de atender aos outros atributos da qualidade da informação. De outra maneira, qualquer iniciativa que objetive a promoção da transparência

será prejudicada (ALVES, 2011).

Além disso, cumpre anotar que a qualidade da informação deve ser preservada independentemente da iniciativa da transparência. Neste contexto, a primeira forma de iniciativa estudada pela doutrina é representada quando a divulgação de informações é resultante de ações voluntárias dos gestores público ou de obrigações decorrentes de lei, o que configura a denominada transparência ativa. Essa forma de transparência é fundamental para a modernização de um Estado, pois consegue demonstrar os compromissos do Estado, possibilitando que a sociedade, posteriormente, monitore e cobre atuação do Governo (YAZIGI, 1999).

É seguindo essa linha de raciocínio que o Guia para publicação proativa de informações nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2016, p.5) define a transparência ativa como a “divulgação de informações pela Administração Pública por iniciativa própria, de forma espontânea, independente de qualquer solicitação da sociedade”.

Por sua vez, quando existe obrigação do Estado em conceder a qualquer requerente acesso tempestivo a documentos, mediante solicitação, com exceção daqueles legalmente protegidos, configura-se a transparência passiva (YAZIGI, 1999).

Ambas formas, transparência ativa e transparência passiva, foram previstas em capítulo específico do Decreto nº 7.721/2012, de 16.05.2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18.11.2011 (Lei de Acesso à Informação). Sobre a transparência ativa, o Decreto coloca como “dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. Em relação à transparência passiva, é previsto que “os órgãos e entidades deverão criar Serviço de Informações ao Cidadão - SIC, com o objetivo de”, dentre outros, “receber e registrar pedidos de acesso à informação”, fornecendo, quando possível, imediatamente a informação, ou registrando o pedido de acesso em sistema específico, entregando número de protocolo ao solicitando e encaminhando o pedido recebido a unidade responsável pelo fornecimento da informação.

Os conceitos sobre transparência ativa e passiva devem ser analisados como o suporte para a presente pesquisa, uma vez que a transparência ativa empreendida pela CGU foi analisada sob o viés da transparência passiva; ou seja, foi avaliada se a transparência ativa empreendida CGU, por meio dos Portais na Internet, envolve as informações mais requeridas

via transparência passiva, através das solicitações realizadas no âmbito da Lei de Acesso à Informação.

Ainda utilizando a ótica da transparência ativa e passiva, Meijer (2009) compara a velha e nova transparência. A velha transparência tinha característica mais passiva, sendo as informações divulgadas apenas quando da declaração de interesse do cidadão. Por sua vez, a nova transparência representa-se de forma mais ativa, não sendo necessária de manifestação de vontade.

Ademais, Zuccolotto et al. (2015) citam Fung, Graham e Weil (2007) que também realizam semelhante distinção. Para os autores, a primeira geração de transparência tem característica passiva, com foco *right-to-know*. A segunda geração possui, por sua vez, forma mais ativa. Nesse sentido, os autores percebem uma terceira geração de transparência, a participativa, que se configura com a colaboração entre governo e sociedade.

Dado o exposto no presente tópico, percebe-se que a transparência, como dimensão da *accountability*, seja na sua forma ativa ou passiva, é a base para uma boa gestão pública, tendo como objetivo principal informar os cidadãos sobre os atos dos governantes.

Em complemento, não basta apenas a publicidade do dado, cabendo ao gestor qualificar a informação disponível com os elementos necessários para que a sociedade receba, compreenda e assimile o que foi divulgado.

Assim, manter a sociedade informada, por meio de boas práticas de transparência, consiste em forma avançada de democracia, representando um diálogo constante entre os diversos atores sociais e o Estado.

3.2 A Informação Pública e questões relacionadas ao seu acesso

No capítulo anterior foram apresentados conceitos sobre informação, considerando a construção da chamada Sociedade da Informação.

No presente capítulo, após apresentar o referencial teórico sobre transparência, julga-se necessário delimitar o tema informação, apresentando item específico sobre a informação pública e questões relacionadas ao seu acesso, antes de discutir a Lei de Acesso à Informação brasileira.

Inicialmente, vale registrar que a informação pública se trata de um bem público. De forma tangível ou intangível e apresentando forma gráfica, sonora e/ou iconográfica, a

informação pública consiste em um patrimônio de uso comum da sociedade, sendo propriedade dos órgãos e das entidades públicas da administração direta ou indireta. A informação pública pode ser produzida pelo Governo, ou estar em poder de um agente público e, caso não se trate de informação sigilosa decorrente de caráter legal, deve estar disponível ao interesse público. Por sua vez, quando acessível à sociedade, a informação pública tem o condão de afetar as pessoas e as organizações, reconfigurando toda a estrutura social (BATISTA, 2010).

Toda informação produzida ou reunida pelo Estado no decorrer da administração do setor público é considerada de natureza pública, embora não seja possibilitada o acesso amplo, em algumas situações, por eventuais restrições legais. Assim, nem toda informação tida como pública é produzida pelo Governo, como por exemplo relatórios de empresas privadas sobre as tendências ambientais, que, embora seja considerado um documento de natureza privada, podem ser publicados pelo Estado (JARDIM, 2012).

Em ambas as teorias expostas por Batista (2010) e Jardim (2012), evidencia-se que os autores ressaltam que não é necessário que a informação seja produzida pela Administração Pública para ser considerada pública; bastando que a Administração esteja de posse daquela informação. Ademais, ressalta-se o poder que a informação pública tem de afetar elementos do ambiente e reconfigurar a estrutura social, quando acessível à sociedade.

Dessa forma, não se mostra suficiente que a informação pública exista sem estar acessível ao cidadão, uma vez que sua utilidade para a sociedade restaria prejudicada, por não ser subsídio para alterar o ambiente quando necessário.

Nesse sentido, o acesso à informação pública é um direito fundamental para sociedades democráticas. Para que esse direito seja materializado, os Estados devem adotar uma política de acesso à informação pública configurada pelo acesso irrestrito à informação pública, por parte da sociedade (MARTINS, 2011).

Além de um direito fundamental, o acesso à informação pública deve ser visto como forma garantidora de um Estado transparente e responsável. Assim, o direito de acesso dos cidadãos à informação pública é instrumento relevante que possibilita aos cidadãos exercer o direito ao controle social sobre a administração pública.

No contexto brasileiro, a discussão sobre o acesso à informação pública se intensificou no final dos anos 1980, quando houve uma forte reivindicação pelo acesso aos arquivos do regime militar, movimento que continuou até os anos 2000 (RODRIGUES, 2013).

Do ponto de vista internacional, a questão do direito de acesso às informações públicas foi objeto de vários normativos, sendo o mais antigo e conhecido a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Em seu artigo 19, a Declaração garante que todos têm direito de buscar, de receber e de divulgar informações e ideias por quaisquer meios (RODRIGUES, 2013).

Dentre os recentes estudos e tratados internacionais que abordam a temática, ressalta-se os princípios da Organização Não Governamental Artigo 19, de 1999, entidade, com sede na Inglaterra, de forte atuação em favor do acesso à informação pública vários países, inclusive no Brasil.

Através do documento *O Direito do Público a Estar Informado Princípios sobre a Legislação de Liberdade de informação* (ARTIGO 19, 1999), que parte como premissa de que “a informação é o oxigênio da Democracia” (ARTIGO 19, 1999, p.1), a Organização elenca nove princípios internacionais com a finalidade estabelecer uma norma que possa ser avaliar se as práticas de acesso à informação estabelecidas permitem, ou não, um acesso genuíno à informação oficial.

Assim, os princípios para um acesso plena à informação, segundo o Artigo 19, são: 1) a máxima divulgação de informação; 2) a obrigação de que os órgãos públicos publiquem informações essenciais; 3) a promoção de um governo aberto por parte dos órgãos públicos; 4) a determinação clara e rigorosa de exceções, as quais devem ser sujeitas à efetiva prova do dano e ao interesse público; 5) as solicitações de informação devem ser processadas rapidamente e com imparcialidade, e uma revisão independente de quaisquer recusas deve estar à disposição das partes; 6) os custos excessivos não são causa de impedimento à solicitação de informações pelos cidadãos; 7) as reuniões dos órgãos públicos devem admitir a presença do público; 8) as leis que não obedecem à máxima divulgação devem ser alteradas ou revogadas e, por fim, 9) os indivíduos que denunciem irregularidades devem ser protegidos (ARTIGO 19, 1999).

Da análise dos princípios elencados, destaca-se o primeiro, a máxima divulgação de informação. O princípio prevê que:

Os organismos públicos têm obrigação de divulgar informação assim como todo o cidadão tem o direito correspondente de receber informação”. (...) A utilização de tal direito, não subentende que as pessoas devam demonstrar interesse específico na informação. (ARTIGO 19, 1999, p.4)

Quando a Organização afirma que não é necessário que as pessoas demonstrem interesse específico na informação, resta configurada a transparência ativa, conforme explanado

anteriormente. Assim, a presente pesquisa relaciona-se com a citada prática: a divulgação imediata em transparência ativa das informações mais solicitadas pela sociedade, de uma maneira que permita a compreensão pelo cidadão, a fim de evitar solicitações, pedidos, ou qualquer outra forma de transparência passiva.

Ainda sobre as questões de acesso à informação pública, Jardim (1999) coloca que o acesso à informação deve oferecer condições de garantir ao cidadão o acesso físico da informação, porém não se consolida sem o acesso intelectual à informação.

Assim, para o autor, as dificuldades enfrentadas pela sociedade para acessar informações públicas se relacionam a três dimensões: a primeira, dimensão física, se materializa quando há dificuldade em acessar fisicamente o documento público; a segunda, dimensão intelectual, é representada quando a linguagem utilizada em documentos públicos não é compreensível à maior parte da sociedade.

Nesse sentido, observa-se que as dificuldades relacionadas a dimensão intelectual, exposta por Jardim (1999), relacionam-se à ausência dos atributos da qualidade da informação, expostos no tópico anterior: não basta que a informação esteja disponível, devendo também estar composta de elementos que permita, devidamente, a compreensão daquilo que esteja sendo divulgado, por parte do cidadão.

Ao seu tempo, para o autor, a terceira dimensão de dificuldade para acessar a informação pública é a comunicacional. Essa dimensão relaciona-se às dificuldades em se ter conhecimento da informação pública, devido à ineficácia do fluxo comunicacional entre o Estado e a sociedade.

O diálogo entre a Administração Pública e a sociedade, através realização de pedidos de acesso à informação, via LAI, é instrumento que tenta aperfeiçoar o fluxo comunicacional entre esses atores e será devidamente aprofundado no tópico seguinte, quando iniciada a discussão sobre a lei de acesso à informação brasileira.

Dado o exposto, para Jardim (1999), somente ao se considerar as três dimensões analisada, será possível a apropriação social da informação pública para a constituição de relações concretas entre o Estado e a sociedade.

3.3 Leis de Acesso à Informação

Após apresentar o acesso à informação pública como um direito fundamental para as democracias, inicia-se a discussão sobre o principal meio garantidor desse direito: leis de acesso

à informação.

3.3.1 Histórico mundial e contexto de implementação

A importância da adoção de uma lei específica sobre acesso à informação foi reconhecida e recomendada por organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização dos Estados Americanos (OEA) (MARTINS, 2011).

A primeira lei de acesso à informação relatada pela literatura é a da Suécia, em 1766, porém, trata-se de caso isolado no cenário mundial. Resende e Nassif (2015) colocam que apenas no período posterior à Segunda Guerra Mundial, é observado o surgimento, em vários países, de leis de acesso à informação, combinadas com a adoção de políticas de transparência. Em vários países, em especial aqueles com Constituições mais recentes e os que passaram por transições para a democracia, como Bulgária, Estônia, Polônia, Romênia e África do Sul, possuem dispositivos específicos que asseguram o direito de acesso a informações públicas em suas Constituições. Por sua vez, diversos países da América Latina possuem leis de acesso, como Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru, República Dominicana e Uruguai (MARTINS, 2011).

As leis de acesso à informação criam condições ao cidadão de obter maior controle das informações públicas, podendo participar da gestão pública exigindo maior atuação do Estado e combatendo a corrupção através do monitoramento das ações realizadas pelos governantes.

Isso é possível através da criação de regras para o acesso à informação pública, com a fixação de informações mínimas que devem ser disponibilizadas pelos órgãos de forma proativa (transparência ativa) e com o estabelecimento de mecanismos para a solicitação de informação por parte do cidadão (transparência passiva), bem como os meios, formas e prazos de resposta pelo Estado.

A Organização Artigo 19, por meio do manual *Leis de Acesso à Informação: Dilemas da Implementação* (2011), coloca que, cada vez mais, as leis de acesso à informação têm sido elogiadas, por incentivarem uma maior prestação de contas e profissionalismo no governo, bem como uma cidadania mais ativa.

Porém, a criação de uma legislação específica que garante o acesso a informação pública é apenas etapa inicial na construção de uma política de transparência, uma vez que a norma deve ser materializada em ações práticas para sua efetivação, considerando que a legislação, em que pese condição necessária, não é, por si só, suficiente para garantir o efetivo direito de acesso (PAES, 2011).

Assim, as normas jurídicas são necessárias para institucionalizar uma ação em campo, porém não são suficientes para garantir a implementação efetiva de nova orientação da ação estatal, uma vez que a socialização das informações não consiste apenas no acesso amplo pela sociedade, sendo também necessária a criação e implementação de procedimentos para ampliar a participação das comunidades (GONZÁLES DE GÓMEZ, 1999).

Além da questão referente à execução de ações e elaboração de procedimentos a fim de materializar a lei criada, a literatura aponta outras dificuldades e desafios na implementação de leis de acesso em todo o mundo.

O manual *Leis de Acesso à Informação: Dilemas da Implementação*, da Artigo 19 (2011), aponta os desafios sob duas óticas: a do Órgão Público, responsável pela disponibilização da informação; e a do cidadão, no caso, o solicitante de uma informação pública.

Para a Administração Pública, os problemas decorrem, principalmente, da falta de informação por parte do solicitante, que pode fazer o pedido de maneira incorreta, desproporcional, imprecisa ou até mesmo gerar um mesmo pedido em órgãos públicos diferentes. Além disso, outros desafios dizem respeito ao volume de informações para armazenamento e o grande número de requerimentos recebidos, que acarretam sobrecarga das atividades cotidianas dos servidores.

Por conta disso, Paes (2011) aponta que, na doutrina nacional, existe parcela minoritária que defende a necessidade de justificativa dos pedidos de acesso, para evitar os pedidos abusivos e desproporcionais. Mas, conforme apontado pela autora, a impropriedade da imposição de justificativa para solicitação de acesso é a posição unânime entre os autores, citando, como exemplo, a legislação sueca que, além de não ser necessário a exposição da motivação, proíbe a Administração Pública de questionar o nome do solicitante.

A principal solução para essa problemática, colocada pelo Artigo 19 (2011) e por Paes (2011) é a divulgação proativa das informações:

Uma das soluções mais comuns propostas para lidar com o volume de solicitações é incentivar uma maior divulgação proativa. Uma divulgação proativa pode tomar a forma de links para as informações publicadas diretamente em sites ou registros de acesso pesquisáveis, detalhando as informações que já foram liberadas em uma base de dados centralizada ou publicadas em sites de agências governamentais. (ARTIGO 19, 2011, p. 13)

Um dos mecanismos possíveis para se evitar pedidos amplos ou genéricos demais (que nem sempre têm a intenção de ser abusivos, mas demonstram

apenas falta de familiaridade do requerente com o assunto), é (...) disponibilizar o maior número de dados abertos para que o requerente extraia e organize, ele mesmo, os dados da forma como necessita. (PAES, 2011, p. 416)

Assim, destaca-se que a solução apontada pela Organização é o princípio norteador da presente pesquisa: relacionar os pedidos de acesso à informação realizados a CGU, categorizar e apontar os que foram efetuados em maior quantidade e propor a divulgação em transparência ativa das informações mais solicitadas.

Por sua vez, quanto às dificuldades de implementação sob a ótica do solicitante, essas se relacionam a atrasos excessivos para resposta, bem como quanto ao sigilo declarado, de maneira indevida, pelo Órgão Público. Como possível solução, aponta-se a previsão, na própria lei, de forma clara, dos fluxos para atendimento e dos prazos a serem cumpridos, bem como a regulamentação das possibilidades de sigilo e dos prazos de manutenção do sigilo, com sanções ao agente público, no caso de descumprimento.

As leis de acesso de informação representam um meio para um fim, qual seja, um governo aberto, transparente, disponível para prestar informações claras e compreensíveis à sociedade. Assim, não resta suficiente a elaboração de leis de acesso à informação nem a realização de ações para materializar a lei; é necessário que o gestor público monitore e avalie a implementação da lei, observando as dificuldades e os desafios que surgem a fim de propor melhorias nos processos e na própria legislação, consolidando, dessa maneira, o acesso à informação pública de forma irrestrita.

3.3.2 A lei de acesso à informação brasileira

A literatura aponta o Brasil como o 90º país do mundo a adotar uma lei específica que regule o acesso do cidadão a informações oriundas das organizações públicas (SÁ e MALIN, 2012). Trata-se da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, também conhecida como LAI.

Em que pese a lei específica ter sido promulgada apenas em 2011, o direito à informação pública já era previsto anteriormente na Constituição Federal de 1988, artigo 5º, inciso XXXIII: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988).

Porém, restava pendente o detalhamento da previsão constitucional, bem como o

estabelecimento de processos aplicáveis aos órgãos públicos federais. Nesse sentido, a LAI, mais de 20 anos depois de promulgada a Constituição Federal, surge como norma balizadora para regulamentar os pedidos de acesso à informação pública, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Quanto a sua abrangência, de início, a LAI prevê que se subordinam ao regimento do normativo todos os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo - incluindo as Cortes de Contas - e Judiciário, bem como do Ministério Público. Ademais, as 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 submetem a Lei de Acesso à Informação Brasileira.

Por sua vez, quanto às formas de disponibilização da informação, conforme exposto, a LAI pressupõe duas ações de transparência: a passiva e a ativa.

No que diz respeito à transparência passiva, a LAI coloca que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos da Administração Pública, devendo ser autorizado, ou concedido o acesso imediato à informação disponível. Por sua vez, o Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação Pública, prevê que os órgãos e entidades deverão criar Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), com o objetivo de, dentre outros, receber e registrar os pedidos de acesso à informação.

Atualmente, observa-se a existência do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), plataforma disponível por meio do sítio <https://esic.cgu.gov.br>, que possibilita que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada.

Ao seu tempo, em relação à transparência ativa, a LAI, em seu artigo 8º, prevê que “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, 2011).

É nesse sentido que a presente pesquisa atuou. Considerou-se que as informações de interesse coletivo ou geral são aquelas mais solicitadas pelo cidadão, valendo-se da própria Lei, por meio da transparência passiva. Dessa forma, a LAI aponta que é dever do Estado divulgar essas informações, via transparência ativa, independentemente de requerimentos. Por isso, o estudo categoriza os pedidos de acesso à informação realizados pela sociedade à CGU e aponta as informações mais solicitadas, sugerindo sua imediata divulgação. Nas situações que foram

constatadas informações muito solicitadas, porém já divulgadas, apontou-se o atributo da qualidade informação que resta prejudicado, uma vez que a informação é pública, porém a sociedade não tem conhecimento e realiza pedidos de acesso, em grande quantidade, a essa informação já divulgada.

Ainda nessa linha, a Organização Artigo 19, por meio do manual Monitoramento da Lei de Acesso à Informação (Artigo 19, 2015, p.49), aponta como recomendação para ampliar o cumprimento da transparência ativa, a ampliação da divulgação das informações para além do previsto no artigo 8º da LAI, “utilizando os pedidos de informação recebidos como referência para a divulgação dos temas. Os temas mais requisitados através da Transparência Passiva devem ser publicados na Transparência Ativa, de modo que as duas esferas da transparência sejam complementares”. Por sua vez, para ampliar o cumprimento da transparência passiva, a organização sugere divulgar todos os pedidos de informação recebidos, com suas respectivas respostas, preservando os dados pessoais dos usuários.

Atualmente, em decorrência da transparência ativa empreendida pelos órgãos públicos em atendimento aos preceitos da LAI, a Administração Pública passou a divulgar mais informações em seus portais, independentemente de solicitações de terceiros.

Essa conclusão é realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC, 2016a), por meio de pesquisa cujo objetivo foi medir a disponibilidade de algumas informações pela Internet, de modo a compreender como os órgãos públicos utilizam as TIC para o acesso à informação pública.

De acordo com os resultados da pesquisa, a maior parte das informações medidas, como legislação (99%), contratos (98%), compras e licitações (98%), lista de salários dos servidores (96%) e contas públicas (96%) é divulgada, por meio da Internet, pelos órgãos públicos federais. Porém, ressalta-se que informações relacionadas aos resultados dos objetivos, planos e metas da gestão não são publicadas na Internet por 13% dos órgãos federais, mesmo sendo este um dado fundamental para o controle e monitoramento pela sociedade das ações realizadas pelos órgãos públicos. Nesse sentido, mesmo com os avanços apontados, a Administração Pública deve se valer das vantagens relacionadas ao uso de TIC por órgãos públicos a fim de facilitar o acesso às informações dessas entidades.

Por fim, para concluir o referencial teórico desta pesquisa, apresenta-se o quadro a seguir, consolidando os resultados dos principais estudos que compuseram a sustentação teórica da Dissertação, envolvendo os conceitos de governo eletrônico, *accountability*, transparência

pública e lei de acesso à informação.

Quadro 2 – Resultados dos estudos que compuseram a sustentação teórica da
Dissertação

| PODER EXECUTIVO DO GOVERNO FEDERAL | |
|---|--|
| RODRIGUES (2013) | Analisou o envolvimento das Universidades Federais na implementação da LAI. Concluiu que estas se encontram em níveis desiguais quanto à implementação da lei. Além disso, concluiu que o comprometimento das Universidades, do ponto de vista de esclarecimento e debate sobre a lei nos seus portais, ainda é insatisfatório. |
| PODER EXECUTIVO DE GOVERNO ESTADUAL | |
| RESENDE, NASSIF (2015) | Analisou a conformidade dos 27 Portais de Transparência Pública estaduais às normas e recomendações estipuladas. Concluiu que estes Portais não apresentam, em sua maioria, conformidade plena com aquilo que é estipulado pela Lei de Acesso à Informação e recomendado pela Controladoria-Geral da União. |
| MAZZEI, CASTRO (2014) | Analisou a estrutura do governo eletrônico do Estado do Paraná no que se refere à prática da transparência governamental. Concluiu que a transparência ainda se encontra em estágio inicial, apesar do destaque nacional do governo eletrônico paranaense. |
| CAMPOS, PAIVA, GOMES (2012) | Analisou como o governo do Estado de Goiás trabalha para tornar a gestão pública mais transparente através da divulgação eletrônica de suas ações e por meio do Portal Transparência Goiás. Conclui pela falta de divulgação deste instrumento de controle social, além da dificuldade de acesso e de compreensão, uma vez que as informações não estão na linguagem do cidadão comum. |
| PINHO, WINKLER (2007) | Através de estudos anteriores que observaram portais governamentais, investigou como a informação é disponibilizada pelo poder público. Os resultados apontam que nossa sociedade não pode ser considerada como uma sociedade da informação dentro do conceito estabelecido para esta. |
| PINHO, IGLESIAS, SOUZA (2006) | Analisou como foram construídos e desenvolvidos nove portais de governos estaduais no Brasil. Concluiu que não há transparência e diálogo aberto com o público, bem como não existe governo eletrônico em sentido ampliado. |
| COELHO, CANTONI, CUNHA, TEIXEIRA (2006) | Analisou o panorama da transparência nos portais governamentais dos Estados e grandes Municípios brasileiros, identificando o perfil destes em relação à transparência da gestão pública. Os achados apontam para uma transparência incompleta, tanto na esfera municipal quanto estadual e voltada principalmente para o atendimento das exigências legais. |
| PODER EXECUTIVO DE GOVERNO MUNICIPAL | |
| BERNARDO, SEDIYAMA, REIS (2015) | Analisou as ações desenvolvidas pelos gestores públicos municipais no intuito de promover a transparência e <i>accountability</i> . Concluiu que as prefeituras estão atendendo parcialmente as exigências legais relativas à divulgação de informações aos cidadãos. |
| COSTA, TORRES, CONFESSOR, SANTOS (2015) | Investigou o nível de transparência nos portais das prefeituras municipais da Paraíba. Concluiu que os Portais não dispõem informações que viabilizem uma prestação de contas de fato. |
| CRUZ, FERREIRA, SILVA, MACEDO (2012) | Analisou o nível de transparência das informações divulgadas nos portais de 96 municípios incluídos entre os 100 mais populosos do Brasil. Foi concluído que há baixos níveis de transparência, sendo estes incompatíveis com o nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios. |
| AMARAL, PINHO (2008) | Investigou o nível de <i>accountability</i> promovida através de vinte portais web de municípios baianos. Concluiu que estes não promovem adequadamente <i>accountability</i> em seus portais. |
| PODER LEGISLATIVO DE GOVERNO ESTADUAL | |
| RAUPP, PINHO (2014) | Investigou a prestação de contas nos portais de Assembleias Legislativas após a Lei de Acesso à Informação entrar em vigor. Conclui que dos 27 portais analisados, 21 apresentaram capacidade baixa em possibilitar a construção de prestação de contas, correspondendo a 78,00% do universo pesquisado. |
| PODER LEGISLATIVO DE GOVERNO MUNICIPAL | |

| | |
|--|---|
| CAMPAGNONI, CARVALHO, LYRIO, LUNKES, ROSA (2015) | Analisou os níveis de transparência apresentados pelos portais das Câmaras de Vereadores das capitais brasileiras. Com relação aos 24 municípios analisados, 54,17% apresentaram portais com nível de transparência insuficiente para disponibilização de informações de interesse da população. Conclui que os conteúdos apresentados nos portais da transparência tendem a cumprir o mínimo exigido pela lei, mas com pouco indício de maiores incentivos à participação popular e à promoção da <i>accountability</i> . |
| RAUPP, PINHO (2013) | Investigou a capacidade dos portais de câmaras municipais do Estado de Santa Catarina para a construção de <i>accountability</i> . Foi evidenciado que o conjunto de portais analisados apresenta ausência de capacidade de viabilizar a construção das dimensões de <i>accountability</i> . |
| RAUPP, PINHO (2011) | Analisou a prestação de contas, transparência e participação por meio de portais de câmaras municipais localizadas em pequenos municípios catarinenses. Concluiu que, em relação ao processo de prestação de contas, o conjunto de portais tende a uma nula capacidade e que os Legislativos locais não estão dispensando importância a esta dimensão da <i>accountability</i> . Por sua vez, a dimensão transparência mostra-se mais ativa que a dimensão prestação de contas. Por fim, os canais de participação existentes constituem-se basicamente em formulários eletrônicos, sendo esta dimensão a mais frágil dentre os portais analisados. |

Fonte: Elaboração própria, considerando os autores acima mencionados.

4 METODOLOGIA DA PESQUISA

4.1 Universo da Pesquisa

A pesquisa analisou os pedidos de acesso à informação realizados ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União entre julho de 2015 e julho de 2017. Essa delimitação se deve, principalmente, ao fato de que a partir de julho de 2015, todos os Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal apresentaram nova configuração de seus sítios na Internet, atendendo aos preceitos das diretrizes estabelecidas pelo Programa de Identidade Padrão de Comunicação Digital do Governo Federal, conforme Instrução Normativa SECOM-PR n ° 8, de 19 de dezembro de 2014.

Nesse sentido, o normativo prevê que a partir de 180 dias da sua publicação, os Órgãos Públicos padronizassem a forma e os conteúdos mínimos obrigatórios dos seus sítios nos domínios do Poder Executivo federal, a fim de alinhar a estratégia de comunicação e informação da Administração Pública.

Assim, estabelecendo o corte temporal da pesquisa a partir do período assinalado, além de analisar os pedidos de informações mais recentes, conferindo atualidade aos resultados do estudo, também se garante que a comparação de pedidos de informação pretéritos com o atual sítio da CGU não seja realizada de forma enviesada, uma vez que a forma do conteúdo publicado atualmente em transparência ativa é a mesma da publicada a partir de julho de 2015, sendo o sítio constituído da mesma forma. Dessa maneira, assegura-se que a transparência passiva de qualquer período da amostra seja analisada com o mesmo padrão de forma e conteúdos mínimos publicados em transparência ativa.

Ademais, dentro do período assinalado, foram retirados da amostra os pedidos de informação classificados como sigilosos, uma vez que não devem ser divulgados em transparência ativa pela Administração Pública.

4.2 Caracterização da Pesquisa

Esta pesquisa caracteriza-se como descritiva e exploratória, com abordagem predominantemente qualitativa.

A pesquisa exploratória propõe a discussão de um tema até então pouco abordado, com vistas a torná-lo mais explícito (GIL, 2002). Assim, considerando que não foram observados trabalhos que comparassem a transparência ativa empreendida por Órgão da Administração Pública Brasileira com a transparência passiva decorrente dos pedidos de acesso à informação

oriundos da LAI, configura-se o caráter exploratório no presente trabalho com o exame de uma matéria não discutida pela ciência.

Além disso, considera-se descritiva porque possui como objetivo a descrição das características de determinado fenômeno, de forma a estabelecer relações entre variáveis (GIL, 2002). No caso específico deste estudo, buscar-se-á analisar a qualidade da transparência ativa empreendida pela CGU, estabelecendo relações com as informações mais solicitadas pela sociedade por meio da Lei de Acesso à Informação.

4.3 Coleta dos Dados

A presente pesquisa foi realizada em três fases. A primeira, voltada a analisar os pedidos de informação realizados pela sociedade à CGU, teve como objetivo categorizar as informações mais solicitadas de acordo com a técnica de análise de conteúdo. Posteriormente, a segunda fase foi realizada a partir de um protocolo de observação que foi construído com as categorias de informações mais solicitadas apontadas na etapa anterior. Por fim, a terceira fase envolveu a aplicação do instrumento de avaliação da qualidade da informação divulgada pela CGU em transparência ativa de acordo com as percepções e expectativas dos usuários internos da informação; no caso, os servidores do Órgão.

Dessa maneira, descreve-se a seguir como foi realizada a coleta dos dados para as três fases da pesquisa.

4.3.1 1º Fase: Análise de Conteúdo dos pedidos de acesso à informação realizados

Para a coleta dos dados da primeira fase, utilizou-se a técnica de pesquisa documental. Para Gil (2002), a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico. Neste contexto, os dados coletados foram os pedidos de acesso à informação realizados pela sociedade à CGU, o que materializada a dimensão da transparência passiva empreendida pela Controladoria-Geral.

Assim, foi acessada a plataforma do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) por meio do endereço: <https://esic.cgu.gov.br>. Posteriormente, através do link *Download de Dados*, acessou-se o *Relatório de pedidos de acesso à informação e solicitantes*, disponibilizado em formato aberto (CSV e XML). Em seguida, aplicou-se filtro para selecionar apenas os pedidos de acesso à informação da amostra da pesquisa: 1) realizados ao Ministério

da Transparência e Controladoria-Geral da União; e 2) entre o período de julho de 2015 e julho de 2017.

Estes dados foram coletados entre abril e agosto de 2017.

4.3.2 2º fase: Observação dos Portais

Para a coleta dos dados da segunda fase, foi utilizada a técnica de observação que consiste “em um exame minucioso que requer atenção na coleta e análise das informações, dados e evidências”, conforme posto por Martins e Theophilo (2007, p. 84).

Além disso, utilizou-se um Formulário de Observação construído a partir das categorias temáticas relacionadas às informações mais solicitadas pela sociedade, elaboradas na fase de análise de conteúdo dos pedidos de acesso realizados. Para Creswell (2007), formulários de observação são utilizados para registrar dados de observações múltiplas durante a realização de um estudo qualitativo.

Dessa forma, por meio da observação dos correspondentes portais da internet, preencheu-se o formulário construído verificando a presença em transparência ativa das informações muito demandadas por meio da Lei de Acesso à Informação.

4.3.3 3º fase: Aplicação do instrumento de avaliação da qualidade da informação

Para avaliar se a informação muito demandada pela sociedade que se encontra publicada em transparência ativa é divulgada com qualidade, foi utilizado o modelo de análise elaborado por Gualazzi (2010).

Com a finalidade de avaliar a qualidade da informação, Gualazzi (2010) idealizou um instrumento que possibilita mensurar o grau de satisfação dos usuários da informação. Assim, o autor pesquisou instrumentos de avaliação que se aproximam da satisfação por um bem intangível, como serviços e informações. Por isso, o instrumento proposto foi construído nos moldes do instrumento SERVQUAL (PARASURAMAN ET AL., 1988) com base nos atributos da qualidade da informação (GUALAZZI, 2010).

A exposição dos atributos da qualidade da informação foi realizada em item específico deste referencial teórico, 3.1 Aspectos da Transparência. Por sua vez, o instrumento SERVQUAL, proposto por Parasuraman, Zeithaml, Berry (1988), analisa qualitativa e quantitativamente o grau de satisfação do usuário com a prestação de serviços oferecida.

De acordo com Parasuraman et al. (1988), o modelo SERVQUAL possui 22 afirmativas que avaliam a expectativa do usuário sobre um serviço prestado, bem como a percepção do usuário em relação ao serviço efetivamente prestado. Para cada um dos itens avaliados são atribuídos níveis em uma escala likert de 7 pontos, que vão de discordo totalmente (grau 1) a concordo totalmente (grau 7).

Com base nos graus atribuídos às expectativas e percepções, são calculados os gaps de satisfação dos usuários, representados pela equação: $Gap = P - E$; em que Gap é a satisfação do usuário para o item avaliado; P é percepção atribuída ao item avaliado; e E é a expectativa atribuída ao item avaliado. Assim, se o gap resultante for negativo, o nível de qualidade está aquém do que se esperava, resultando em uma qualidade inaceitável. (GUALAZZI, 2010).

Dessa forma, o autor coloca três conceitos para o nível de satisfação dos usuários de acordo com os gaps evidenciados: 1) em caso de gap negativo, conceito insatisfatório; 2) gap nulo, conceito satisfatório; e 3) gap positivo, conceito acima da expectativa. (GUALAZZI, 2010, p.79). Além disso, em relação ao conjunto de expectativas, percepções e gaps, Gualazzi (2010, p.78) expõe três interpretações que devem ser dadas aos resultados obtidos:

- 1) expectativas elevadas devem receber maior atenção de seus gestores, pois estes devem dedicar um esforço maior para atender a seus usuários ou, até mesmo, podem não ser capazes de atender às expectativas, havendo a necessidade de negociá-las;
- 2) percepções de menor valor devem receber maior atenção de seus gestores, pois podem ser os responsáveis pelos gaps negativos;
- 3) gaps negativos, devem receber maior atenção de seus gestores, pois se o gap é negativo, é porque a qualidade está aquém da expectativa.

Quanto à elaboração do instrumento, Gualazzi (2010) adaptou os itens de avaliação do instrumento SERVQUAL à natureza do objeto a ser avaliado. Por isso, o autor considerou as dimensões de qualidade da informação uma vez que o foco passa a ser a informação (GUALAZZI, 2010). Neste contexto, os itens de avaliação do instrumento SERVQUAL original deram lugar aos atributos de qualidade da informação e o instrumento proposto passou a ter três dimensões e 21 itens de avaliação, conforme quadro a seguir.

Quadro 3 – Instrumento para avaliação da qualidade da informação

| | Expectativa (E) | Percepções (P) |
|--------------|---|--|
| Tempo | Prontidão - A informação deveria ser fornecida quando necessária. | Prontidão - A informação é fornecida quando necessária. |
| | Pontualidade - A informação deveria estar próxima do fato. | Pontualidade - A informação está próxima do fato. |
| | Aceitação - A informação deveria estar atualizada quando fornecida. | Aceitação - A informação está atualizada quando fornecida. |

| | | |
|---|---|--|
| | Frequência - A informação deveria ser fornecida tantas vezes quantas são necessárias. | Frequência - A informação é fornecida tantas vezes quantas são necessárias. |
| | Período - A informação deveria ser fornecida sobre períodos passados, presentes e futuros. | Período - A informação é fornecida sobre períodos passados, presentes e futuros. |
| Conteúdo | Precisão - A informação deveria estar isenta de erros. | Precisão - A informação está isenta de erros. |
| | Relevância - A informação deveria estar relacionada às necessidades de informação de um receptor específico para uma situação específica; deveria ser destacado o que é relevante, as exceções. | Relevância - A informação está relacionada às necessidades de informação de um receptor específico para uma situação específica; é destacado o que é relevante, as exceções. |
| | Integridade - Toda informação necessária deveria ser fornecida. | Integridade - Toda informação necessária é fornecida. |
| | Compleitude - A informação completa deveria conter todos os fatos importantes. | Compleitude - A informação completa contém todos os fatos importantes. |
| | Concisão - Apenas a informação necessária deveria ser fornecida. | Concisão - Apenas a informação necessária é fornecida. |
| | Amplitude - A informação deveria ter um alcance amplo ou estreito, ou um foco interno ou externo. | Amplitude - A informação tem um alcance amplo ou estreito, ou um foco interno ou externo. |
| | Desempenho - A informação deveria revelar desempenho pela mensuração das atividades concluídas, do progresso realizado ou dos recursos acumulados. | Desempenho - A informação revela desempenho pela mensuração das atividades concluídas, do progresso realizado ou dos recursos acumulados. |
| | Simplicidade - A informação deveria ser simples, não excessivamente complexa. | Simplicidade - A informação é simples, não excessivamente complexa. |
| | Verificabilidade - Deveria ser possível verificar a informação e assegurar sua correção. | Verificabilidade - É possível verificar a informação e assegurar sua correção. |
| | Confiabilidade - A informação deveria ser confiável e poder ser utilizada sem risco para a tomada de decisão. | Confiabilidade - A informação é confiável e pode ser utilizada sem risco para a tomada de decisão. |
| Comparação - A informação deveria refletir a comparação do planejado com o realizado, assim como, tendências. | Comparação - A informação reflete a comparação do planejado com o realizado, assim como, tendências. | |
| Forma | Clareza - A informação deveria ser fornecida de uma forma que fosse fácil de compreender. | Clareza - A informação é fornecida de uma forma que seja fácil de compreender. |
| | Detalhe - As informações deveriam aparecer num nível de síntese adequada ao nível do usuário, sem apresentar nada de irrelevante e tampouco num grau de síntese excessivo com relação ao seu interesse. | Detalhe - As informações aparecem num nível de síntese adequada ao nível do usuário, sem apresentar nada de irrelevante e tampouco num grau de síntese excessivo com relação ao seu interesse. |
| | Ordem - A informação deveria ser apresentada organizada numa sequência predeterminada. | Ordem - A informação é apresentada organizada numa sequência predeterminada. |

| | |
|---|---|
| Apresentação - A informação deveria ser apresentada em forma narrativa, numérica, gráfica ou outras. | Apresentação - A informação é apresentada em forma narrativa, numérica, gráfica ou outras. |
| Mídia - A informação deveria ser fornecida na forma de documentos em papel impresso, monitores de vídeo ou outras mídias. | Mídia - A informação é fornecida na forma de documentos em papel impresso, monitores de vídeo ou outras mídias. |

Fonte: Gualazzi (2010).

Para o instrumento utilizado na presente pesquisa, optou-se, em relação à dimensão tempo, analisar os atributos prontidão e aceitação; para a dimensão conteúdo, verificar os atributos precisão, integridade, concisão, simplicidade e confiabilidade; e por fim, quanto à dimensão forma, observar os atributos clareza e ordem.

A escolha dos referidos atributos se valeu do roteiro de aplicação do instrumento de avaliação da qualidade da informação utilizado (GUALAZZI, 2010, p. 125), ao relatar que o usuário avaliador deverá, com base nos ganhos proporcionados pela informação, gostos e preferências, identificar quais atributos de qualidade deverão ser estudados no instrumento a ser aplicado. Nesse sentido, os atributos da qualidade citados acima foram escolhidos após construção do entendimento de que são os que mais agregam valor à informação examinada.

Ademais, no instrumento utilizado, expôs-se de forma clara a definição de cada atributo acima relatado, a fim de apresentar ao avaliador o conceito de cada atributo estudado e facilitar o preenchimento do instrumento. Além disso, foi ressaltado que o instrumento deverá ser preenchido apenas no caso de o servidor ser usuário da informação analisada.

4.4 Análise dos Dados

Utilizando a mesma distinção realizada quando da descrição da coleta dos dados, descreve-se a seguir como foi executada a análise dos dados das três fases da pesquisa.

4.4.1 1º Fase: Análise de Conteúdo dos pedidos de acesso à informação realizados

A análise de conteúdo proposta por Laurence Bardin (1977) foi a base para o aprofundamento sobre o material de referência da pesquisa, qual seja, os pedidos de acesso à informação realizados. Considera-se o método o mais adequado pela possibilidade de reflexão qualitativa sobre o conteúdo dos pedidos de acesso à informação e definição de categorias específicas relacionadas às informações solicitadas.

Segundo Bardin (1977), a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens, visando obter indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção destas mensagens.

Pela relação entre os conceitos, cumpre anotar as semelhanças e diferenças entre os conceitos de análise de conteúdo e análise documental expostas pelo autor.

A análise documental é uma operação, ou um conjunto de operações, visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da originalmente proposta, na forma de indexadores, a fim de facilitar uma consulta ou referência posterior (BARDIN, 1977).

A análise documental, assim como a análise de conteúdo, enquanto instrumentos de tratamento da informação contida nos documentos acumulados, tem por objetivo dar forma conveniente e representar de outro modo o objeto analisado. A finalidade é o armazenamento da informação sob uma configuração variável, possibilitando obter o máximo de informação (aspecto quantitativo) com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo).

Porém, a documentação trabalha com documentos e a análise de conteúdo com mensagens. Além disso, a análise documental é realizada, principalmente, por classificação-indexação, enquanto que uma análise categorial temática é, entre outras, uma das técnicas da análise de conteúdo.

Além dessas diferenças, o autor coloca que o objetivo da análise documental é a representação condensada da informação para armazenagem e futuras consultas; enquanto que o da análise de conteúdo é a manipulação de mensagens a fim de evidenciar indicadores que permitam inferir sobre a mensagem analisada.

Importante conceito para a realização da análise de conteúdo, segundo a técnica proposta por Bardin (1977), é a unidade de registro. Esta corresponde ao segmento do conteúdo a ser considerado como unidade base, visando à categorização. Por sua vez, uma das unidades de registro mais utilizadas, segundo o autor, é o tema, que pode ser definido como uma afirmação acerca de um assunto. Nesse sentido, realizar uma análise temática consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação. Dessa maneira, nesta fase da análise dos dados da presente pesquisa, a análise categorial temática foi a principal técnica da análise de conteúdo a ser utilizada.

Em complemento, Bardin (1977) ensina que a maioria dos procedimentos de análise se organiza ao redor de um processo de categorização. A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação com critérios previamente definidos. As categorias são as classes que reúnem um grupo de elementos, as unidades de registro, sob um título genérico, sendo este agrupamento efetuado em razão dos traços comuns destes elementos. Nesse sentido, classificar elementos em categorias impõe a investigação do que cada um deles tem em comum com outros. O que vai permitir o seu agrupamento é a parte comum existente entre eles.

A partir do momento em que a análise de conteúdo codifica a mensagem analisada, inicia-se a produção de um sistema de categorias. Assim, um sistema de categorias construído a partir da aplicação da técnica é válido se puder ser aplicado com precisão ao conjunto de informações (BARDIN, 1977).

Ressalta-se que o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) disponibiliza todos os pedidos de acesso à informação realizados aos Órgãos do Poder Executivo Federal, através da Lei de Acesso à Informação, classificados por temas. Esta classificação utiliza como critério o Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE), que é a metodologia utilizada para categorizar os dados do Governo Eletrônico.

A presente pesquisa optou por não utilizar a classificação utilizada pelo e-SIC e realizar a categorização dos pedidos de informação à CGU, segundo a técnica de análise de conteúdo, considerando que os indexadores do VCGE são demasiadamente amplos e genéricos, não possibilitando a construção de um sistema de categorias que possibilite analisar detalhadamente se as informações solicitadas via transparência passiva estão divulgadas em transparência passiva.

A título exemplificativo, para demonstrar o assinalado, o VCGE utiliza, dentre outros, os seguintes indexadores: a) Ciência, Informação e Comunicação; b) Comércio, Serviços e Turismo; c) Cultura, Lazer e Esporte; d) Economia e Finanças; e e) Governo e Política. Dessa forma, não se mostra viável a utilização dessas variáveis como critério para analisar os portais sob a ótica dos pedidos de acesso à informação.

4.4.2 2º fase: Observação dos Portais

Após a coleta dos dados com o preenchimento do Formulário de Observação elaborado, foi possível avaliar se as informações muito demandas pela sociedade estão publicadas em

transparência ativa e sugerir a publicação das informações demandadas, porém ainda não divulgadas pelo Órgão, com vistas a atender o objetivo específico (b) da presente pesquisa.

4.4.3 3º fase: Aplicação do instrumento de avaliação da qualidade da informação

Após a coleta dos dados com a aplicação do instrumento proposto, avaliou-se o nível de satisfação, por parte dos usuários internos da informação, da qualidade da informação de acordo com as percepções e expectativas dos servidores (objetivo específico c), a fim de identificar os gaps relativos aos atributos da qualidade da informação, segundo a metodologia de Gualazzi (2010).

Dessa forma, ao fim desta etapa, foram indicadas melhorias na qualidade da informação divulgada, porém ainda solicitada de forma expressiva pela sociedade (objetivo específico d). Ademais, foi possível analisar se os pressupostos da presente pesquisa se confirmaram, ou seja, avaliar, para cada atributo da qualidade da informação estudado, se a informação publicada pelo Órgão em transparência ativa atinge conceito satisfatório entre os usuários internos da informação.

5 ANÁLISES E RESULTADOS

5.1 1º Fase: Análise de Conteúdo dos pedidos de acesso à informação realizados

Para executar a presente fase da pesquisa, considerou-se os pedidos de acesso à informação realizados à CGU disponibilizados no portal <https://esic.cgu.gov.br>. O quantitativo de pedidos de acesso à informação realizados via LAI à CGU, entre julho de 2015 e julho de 2017, encontra-se discriminado na tabela a seguir:

Tabela 1 – Quantitativo de pedidos de acesso à informação realizados via LAI à CGU

| Ano | Quantitativo de pedidos realizados |
|---------------------|------------------------------------|
| Jul-Dez 2015 | 481 |
| 2016 | 868 |
| Jan-Jul 2017 | 597 |
| Total | 1946 |

Fonte: Elaborado pelo autor, utilizando os dados do portal <https://esic.cgu.gov.br>.

Inicialmente, observou-se que, em alguns casos, foram requisitados mais de um pedido de informação por solicitação efetuada. Por isso, os diferentes pedidos de uma mesma solicitação foram computados como pedidos distintos. Ademais, foram desconsideradas as solicitações em que a plataforma e-SIC indicou que o pedido se tratava de informação sigilosa, inexistente, incompreensível ou outras situações motivadas, conforme exposto na tabela a seguir.

Tabela 2 – Quantitativo de pedidos de acesso à informação desconsiderados

| Motivação para desconsiderar os pedidos | Jul-Dez 2015 | 2016 | Jan-Jul 2017 | Total |
|---|--------------|------------|--------------|------------|
| Incompreensível | 14 | 14 | 7 | 35 |
| Informação inexistente | 8 | 14 | 23 | 45 |
| Informação Sigilosa | 30 | 29 | 21 | 80 |
| Não se trata de pedido de acesso à informação | 37 | 75 | 36 | 148 |
| Outro Órgão competente | 30 | 73 | 38 | 141 |
| Pedido desproporcional | 1 | 2 | 4 | 7 |
| Pedido exige tratamento adicional de dados | 8 | 10 | 10 | 28 |
| Pedido genérico | 3 | 4 | 5 | 12 |
| Repetido | 27 | 26 | 7 | 60 |
| Total | 158 | 247 | 151 | 556 |

Fonte: Elaborado pelo autor, utilizando os dados do portal <https://esic.cgu.gov.br>.

Em que pese estes pedidos de acesso à informação terem sido desconsiderados da amostra, para fins de análise categorial temática com vistas a observar se estão sendo publicados

em transparência ativa, foi realizada análise com o objetivo de confirmar se a indicação do Sistema estava correta.

Da análise da tabela, observou que o quantitativo de pedidos desconsiderados é elevado se comparado com o quantitativo total dos pedidos realizados (28,57%). Em especial, as situações com motivação “não se trata de pedido de acesso à informação” e “outro Órgão competente” são as mais expressivas, com 26,61% e 25,35% dos casos respectivamente.

Em relação ao primeiro caso, não se considera como de pedido de acesso à informação as solicitações que apresentam caráter de reclamação, denúncia e solicitação. O Guia Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal (Brasil, 2016, p.16) prevê estas situações e define que denúncia é a comunicação de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão competente; reclamação é a demonstração de insatisfação relativa a serviço público; e consulta é a situação na qual o cidadão deseja receber um pronunciamento sobre uma condição hipotética ou um caso concreto. Ademais, foram encontradas outras situações que não se tratavam de pedido de acesso à informação, conforme tabela a seguir:

Tabela 3 – Quantitativo de casos que não se tratam de pedidos de acesso à informação

| Motivação | Jul-Dez 2015 | 2016 | Jan-Jul 2017 | Total |
|--|---------------------|-------------|---------------------|--------------|
| Cancelamento de Pedido | 0 | 0 | 2 | 2 |
| Consulta | 25 | 64 | 23 | 112 |
| Denúncia | 8 | 7 | 4 | 19 |
| Reclamação | 3 | 3 | 3 | 9 |
| Solicita agendamento | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Solicita troca de participante em curso | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Solicita ajuda financeira | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Sugestão | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Teste | 1 | 0 | 1 | 2 |
| Total | 37 | 75 | 36 | 148 |

Fonte: Elaborado pelo autor, utilizando os dados do portal <https://esic.cgu.gov.br>.

Para estes casos, uma possível justificativa para seu elevado número é o desconhecimento ainda latente na população sobre a competência da lei de acesso à informação e sua abrangência. Por isso, o Guia Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal (Brasil, 2016) ensina o servidor do SIC para, quando verificado no pedido de acesso elementos de denúncia ou reclamação, orientar o cidadão a realizar a solicitação na instância correta ou reencaminhar o pedido para a ouvidoria do órgão, garantindo o acesso à informação solicitada caso o pedido não represente, inteiramente, reclamação e/ou denúncia.

Por sua vez, a segunda situação com maior quantitativo de pedidos desconsiderados, outro Órgão competente, pode ser explicada pelo desconhecimento existente na sociedade em relação às competências de atuação da CGU. Considerando se tratar do Órgão responsável pelo controle da aplicação dos recursos públicos federais e monitoramento das políticas públicas, parte da população, por vezes, confunde com a própria execução direta da política, o que causa a elaboração de diversos pedidos à CGU cuja competência de resposta pertence ao gestor primário do serviço público, no caso a Prefeitura Municipal, conforme tabela a seguir:

Tabela 4 – Quantitativo de casos cuja competência para resposta pertence a outro Órgão

| Órgão Competente | Jul-Dez 2015 | 2016 | Jan-Jul 2017 | Total |
|---|---------------------|-------------|---------------------|--------------|
| Conselho Profissional | 0 | 2 | 2 | 4 |
| Defensoria Pública da União (DPU) | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Governo do Estado | 7 | 13 | 7 | 27 |
| Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Ministério da Educação (MEC) | 2 | 0 | 1 | 3 |
| Ministério do Esporte (ME) | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Ministério da Fazenda (MF) | 1 | 1 | 0 | 2 |
| Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJ) | 4 | 1 | 0 | 5 |
| Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Ministério da Previdência Social (MPS) | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Ministério da Saúde (MS) | 2 | 2 | 0 | 4 |
| Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Não foi possível identificar | 3 | 7 | 2 | 12 |
| Petróleo Brasileiro S.A (Petrobrás) | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Poder Judiciário | 0 | 4 | 2 | 6 |
| Poder Legislativo | 4 | 2 | 3 | 9 |
| Prefeitura Municipal | 7 | 35 | 17 | 59 |
| Tribunal de Contas da União | 0 | 2 | 1 | 3 |
| Total | 31 | 72 | 38 | 141 |

Fonte: Elaborado pelo autor, utilizando os dados do portal <https://esic.cgu.gov.br>.

Ademais, vislumbra-se como outro motivo o fato da CGU ser o órgão responsável pelo monitoramento da LAI e responsável pela decisão, em segunda instância, dos recursos realizados. Dessa forma, foram identificados pedidos com caráter de recurso à CGU sobre o não cumprimento da LAI por determinando Órgão, seja pelo não oferecimento de resposta, seja por considerar que a resposta oferecida não atende à demanda realizada.

Convém registrar que o portal e-SIC em sua página inicial informa ao cidadão que denúncias relacionadas ao descumprimento da Lei de Acesso à Informação no Poder Executivo federal deverão ser encaminhadas ao Ministério da Transparência, por meio do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv). Porém, considerando os dados elencados acima, apenas este recurso não se mostra eficaz para orientar a sociedade.

Nesse sentido, possível solução para diminuir o quantitativo de pedidos de acesso à informação realizados à CGU, que deveriam ser efetuados para outro órgão, é o e-SIC notificar, quando o cidadão assinalar que o pedido será direcionado à CGU, que esta não é a unidade responsável pela execução primária da política pública, ou, caso se trate da apresentação de recurso à solicitação realizada anteriormente, que este deverá ser praticado na própria solicitação anterior e não realizando novo pedido a CGU.

Após computar os diferentes pedidos realizados em uma mesma solicitação e retirar os casos relacionados a informação sigilosa, que não se tratavam de pedido de acesso à informação, que deveriam ter sido realizados a outro Órgão e as outras motivações elencadas, chegou-se ao universo de pedidos de acesso à informação a serem analisados. O quantitativo final analisado encontra-se exposto na tabela a seguir.

Tabela 5 – Quantitativo de pedidos de acesso à informação considerados

| Ano | Quantitativo de pedidos considerados |
|---------------------|---|
| Jul-Dez 2015 | 323 |
| 2016 | 621 |
| Jan-Jul 2017 | 446 |
| Total | 1390 |

Fonte: Elaborado pelo autor, utilizando os dados do portal <https://esic.cgu.gov.br>.

Dessa maneira, foram elaboradas 73 categorias temáticas que constam expostas no Anexo A da presente pesquisa. Cada categoria temática elaborada foi relacionada a um macroprocesso finalístico desempenhado pelo Órgão estudado, a fim de especificar a categoria temática de acordo com a linha de atuação da CGU. Além disso, o relacionamento da categoria temática elaborada com o macroprocesso e linha de atuação se faz necessário para facilitar a identificação do objeto a ser observado na segunda fase de análise dos dados, Observação dos Portais.

Nesse sentido, os macroprocessos relacionados foram:

- 1) Controle Interno
- 2) Cópia de Processo/Expediente

- 3) Correição
- 4) Escala Brasil Transparente
- 5) Interno
- 6) Lei de Acesso à Informação
- 7) Ouvidoria
- 8) Portal da Transparência
- 9) Prevenção e Combate à Corrupção

Vale registrar observação em relação ao item Cópia de Processo/Expediente, uma vez que, por óbvio, não se trata propriamente de um macroprocesso executado pelo Órgão ou uma linha de atuação desempenhada.

Inicialmente, realizou-se a análise de conteúdo dos pedidos de cópia de processo, a fim de evidenciar a categoria temática destes expedientes. Porém, foi percebido que por mais que a Administração Pública divulgasse todas as informações possíveis sobre esta categoria temática, a demanda de informação do cidadão nunca seria atendida, posto que a sociedade deseja, nesses casos, especificamente o processo ou expediente solicitado e não qualquer informação relacionada ao seu tema. Nesse sentido, rejeitou-se essas análises temáticas realizadas e passou-se a nomear todo pedido de acesso a processos como Cópia de Processo/Expediente, tanto para o macroprocesso, quanto para categoria temática relacionada.

Ademais, em que pese a linha de atuação Escala Brasil Transparente e Lei de Acesso à Informação estarem relacionadas à Prevenção e Combate à Corrupção, além da Lei de Acesso à Informação também se relacionar com Ouvidoria, optou-se por especificá-las considerando as suas especificidades e o expressivo número de pedidos de acesso à informação realizados. Assim, segue o quantitativo de pedidos considerados delimitados por linha de atuação elaborada:

Tabela 6 – Quantitativo de pedidos de acesso à informação considerados por macroprocesso relacionado

| Macroprocesso relacionado | Jul-Dez 2015 | 2016 | Jan-Jul 2017 | Total |
|-------------------------------------|---------------------|-------------|---------------------|--------------|
| Controle Interno | 79 | 128 | 96 | 301 |
| Cópia de Processo/Expediente | 17 | 55 | 66 | 138 |
| Correição | 31 | 58 | 38 | 127 |
| Escala Brasil Transparente | 14 | 16 | 22 | 52 |
| Interno | 65 | 151 | 62 | 279 |
| Lei de Acesso à Informação | 72 | 105 | 82 | 259 |
| Ouvidoria | 21 | 27 | 22 | 69 |

| | | | | |
|--------------------------------|------------|------------|------------|-------------|
| Portal da Transparência | 18 | 57 | 32 | 107 |
| Prevenção e Combate à | | | | |
| Corrupção | 6 | 24 | 26 | 58 |
| Total | 323 | 621 | 446 | 1390 |

Fonte: Elaborado pelo autor, utilizando os dados do portal <https://esic.cgu.gov.br>.

Especificamente em relação ao número de categorias temáticas, considera-se o quantitativo elaborado (73) adequado, considerando que as categorias temáticas foram criadas para, posteriormente, observar se as informações relacionadas estão sendo publicadas em transparência ativa.

Dessa maneira, categorias temáticas ampliadas dificultariam a observação dos portais e poderiam levar a conclusão equivocada que a categoria temática genérica está em transparência ativa. Destarte, a utilização de categorias temáticas mais específicas possibilita análise precisa e realista sobre a publicação em transparência ativa, justificando assim o quantitativo elaborado. Além disso, o expressivo número de pedidos de acesso à informação considerados (1390), bem como as diversas competências e diferentes ações desempenhadas pela CGU, contribuem para justificar o quantitativo de categorias elaboradas.

Por fim, o objetivo final desta primeira fase da análise dos dados refere-se ao objetivo específico (a) da presente pesquisa, qualificar os pedidos de acesso à informação realizados pela sociedade à CGU, evidenciando as categorias temáticas mais solicitadas.

Dessa forma, optou-se por considerar as categorias temáticas mais solicitadas como aquelas que englobassem mais da metade do quantitativo total dos pedidos de acesso à informação relacionados. Tal escolha se mostrou acertada, considerando que se fosse expandida a escolha das categorias temáticas a serem observadas, resultaria na análise de categorias com um baixo quantitativo de pedidos de acesso à informação realizados, o que não se coaduna com os objetivos da presente pesquisa, uma vez que pretendeu-se analisar as informações mais solicitadas pela sociedade à CGU, via Lei de Acesso à Informação.

Assim, as categorias temáticas que foram selecionadas para observar se as informações relacionadas são publicadas em transparência ativa nos respectivos portais na Internet, de acordo com a segunda fase de análise dos dados, são as descritas na tabela a seguir:

Tabela 7 – Quantitativo de pedidos de acesso à informação considerados por categoria temática selecionada para a segunda fase de análise dos dados

| Macroprocesso Relacionado | Categoria Temática | 2015 | 2016 | 2017 | Total | % (1390) |
|----------------------------------|---------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-----------------|
|----------------------------------|---------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-----------------|

| | | | | | | |
|------------------------------|---|------------|------------|------------|------------|---------------|
| Cópia de Processo/Expediente | Cópia de Processo/Expediente | 17 | 55 | 66 | 138 | 9,93% |
| Controle Interno | Relatório de Auditoria/Fiscalização | 38 | 56 | 41 | 135 | 9,71% |
| Portal da Transparência | Pesquisa no Portal | 14 | 53 | 15 | 82 | 5,90% |
| LAI | Pedido de acesso à informação realizado anteriormente | 15 | 40 | 20 | 75 | 5,40% |
| Correição Interno | Penalidade a empresa | 22 | 30 | 19 | 71 | 5,11% |
| Controle Interno | Quantitativo de servidores | 22 | 38 | 10 | 70 | 5,04% |
| LAI | Manuais/Normativos/ Procedimentos de Auditoria | 15 | 21 | 29 | 65 | 4,68% |
| LAI | Estatísticas | 16 | 14 | 16 | 46 | 3,31% |
| LAI | Plataforma de pedido de acesso à informação | 15 | 14 | 16 | 45 | 3,24% |
| Controle Interno | Consequência de auditoria realizada | 8 | 26 | 6 | 40 | 2,88% |
| Total | | 182 | 347 | 238 | 767 | 55,20% |

Fonte: Elaborado pelo autor, utilizando os dados do portal <https://esic.cgu.gov.br>.

5.2 2º fase: Observação dos Portais

Inicialmente, quando do término da primeira fase de análise dos dados e evidenciação das categorias temáticas mais solicitadas pela sociedade à CGU, observou-se que o objeto a ser verificado a divulgação em transparência ativa não seria apenas o portal da CGU, uma vez que algumas categorias temáticas se referem ao Portal da Transparência e ao Portal e-SIC, portais cuja responsabilidade de manutenção e monitoramento pertence a CGU. Dessa maneira, expõe-se a seguir em qual portal foi verificada a divulgação em transparência ativa de cada categoria temática mais solicitada, conforme apresentado na primeira fase de análise dos dados.

Quadro 4 – Relação de Portais observados conforme a categoria temática elaborada

| Macroprocesso Relacionado | Categoria Temática | Portal |
|----------------------------------|---|--|
| Cópia de Processo/Expediente | Cópia de Processo/Expediente | www.cgu.gov.br |
| Controle Interno | Relatório de Auditoria/Fiscalização | www.cgu.gov.br |
| Portal da Transparência | Pesquisa no Portal | www.transparencia.gov.br |
| LAI | Pedido de acesso à informação realizado anteriormente | www.esic.gov.br |
| Correição Interno | Penalidade a empresa | www.cgu.gov.br |
| Controle Interno | Quantitativo de servidores | www.cgu.gov.br |
| Controle Interno | Manuais/Normativos/ Procedimentos de Auditoria | www.cgu.gov.br |
| LAI | Estatísticas | www.esic.gov.br |

| | | |
|------------------|---|-----------------|
| LAI | Plataforma de pedido de acesso à informação | www.esic.gov.br |
| Controle Interno | Consequência de auditoria realizada | www.cgu.gov.br |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Sobre o Portal da Transparência, cumpre anotar que se trata de uma iniciativa da CGU, lançada em novembro de 2004, com o objetivo de assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos, aumentando a transparência da gestão pública e, conseqüentemente, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado. Por sua vez, o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (Portal e-SIC) é o instrumento que permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, apresente recursos, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para os órgãos e as entidades do Executivo Federal.

Finalizada a exposição sobre os portais verificados, passa-se às análises realizadas. Para a realização da técnica observacional, foi aplicada a metodologia de Akutsu (2002) buscando as informações solicitadas por meio de até 3 links: a partir da página do respectivo portal, foram buscadas as informações disponíveis na página principal ou na página secundária. Nestas, o processo foi repetido: buscou-se informações disponíveis nas secundárias ou na página terciária. Por fim, buscou-se ainda as informações disponíveis nas páginas quaternárias, ou seja, aquelas acessáveis a partir de 3 links do portal do ente.

Além disso, classificou-se as informações eventualmente divulgadas da seguinte forma:

- a) informações de fácil captura, quando publicadas na página inicial ou na página secundária;
- b) informação de média captura, quando divulgadas na página terciária; e c) informação de difícil captura, quando publicada na página quaternária.

Nesse sentido, inicia-se a seguir a exposição dos resultados das observações realizadas, discriminada de acordo com cada categoria temática mais solicitada pela sociedade à CGU.

5.2.1 Cópia de Processo/Expediente (Portal da CGU)

Cumpre anotar que não se esperou observar a publicação, no Portal da CGU, de plataforma que possibilite a consulta de todos os processos/expedientes do Órgão, uma vez que a autuação e diligências processuais não são o negócio principal do Ministério da Transparência. Além disso, esta não é uma prática adotada pelos Órgãos do Poder Executivo, estando mais relacionada às unidades do Poder Judiciário e aos Tribunais de Contas.

Nesse sentido, apesar de ser a categoria temática mais solicitadas pela sociedade, não se considerou como um ponto negativo a ausência de mecanismo que publique os processos e expedientes do Órgão, uma vez que os principais produtos das Secretarias Finalísticas da CGU são publicados, como os Relatórios de Auditoria/Fiscalização, as informações sobre penalidades a empresas, bem como as informações sobre a Lei de Acesso à Informação e pedidos de acesso à informação realizados anteriormente, dentre outros.

Dessa maneira, considerando que os processos físicos da CGU, em regra, não se constituem nos produtos principais da unidade, tratando-se de um meio para o atingimento dos objetivos finalísticos do Órgão, não é eficiente que o Ministério da Transparência adote providências para publicar em transparência ativa os seus processos e expedientes internos, mesmo sendo consideravelmente demandando pela sociedade. Assim, a solicitação de processos, via Lei de Acesso à Informação, com exceção dos casos sigilosos previstos por Lei, se mostra uma boa prática de elaboração de pedidos de informação à CGU, uma vez que são solicitações de acesso que se referem a informações cuja divulgação em transparência ativa não é oportuna e eficiente.

5.2.2 Controle Interno – Relatório de Auditoria/Fiscalização (Portal da CGU)

Foi observada no Portal da CGU a divulgação em transparência ativa e a informação foi encontrada na página secundária (1 clique), sendo assim considerada como de fácil captura. Na página inicial do Portal da CGU, clique na aba *Pesquisa de Relatórios*.

5.2.3 Portal da Transparência - Pesquisa no Portal (Portal da Transparência)

Foi observada no Portal da Transparência a divulgação em transparência ativa e a informação foi encontrada na página secundária (1 clique), sendo assim considerada como de fácil captura. Na página inicial do Portal da Transparência, aba *manual de navegação*, é disponibilizado o manual do portal, cujo objetivo é orientar o cidadão a encontrar as informações desejadas.

Ademais, observou-se a aba *perguntas frequentes*, que se divide nas seções do Portal, com perguntas e respostas referentes a cada espaço. Por fim, a aba *aprenda mais* apresenta o glossário do Portal, com definição dos termos utilizados.

5.2.4 LAI - Pedido de acesso à informação realizado anteriormente (Portal e-SIC)

Foi observada no Portal e-SIC a divulgação em transparência ativa, para pedidos próprios ou de terceiros e a informação foi encontrada na página secundária (1 clique), sendo assim considerada como de fácil captura. Para pedido próprio, após acesso ao Sistema, aba *Consultar Pedido*. Para pedido de terceiro, na página inicial, *Relatórios Estatísticos*.

5.2.5 Correição - Penalidade a empresa (Portal da CGU)

Foi observada no Portal da CGU a divulgação em transparência ativa e a informação foi encontrada na página secundária (1 clique), sendo assim considerada como de fácil captura. Na página inicial, aba *responsabilização de empresas* são apresentados links para consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), que tem como objetivo consolidar a relação das empresas que sofreram sanções das quais decorram como efeitos a restrição ao direito de participar em licitações, ou de celebrar contratos com a Administração Pública; e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), que tem como objetivo consolidar a relação das empresas que sofreram qualquer das punições previstas na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). Ademais, foi observada seção específica para cada cadastro, com a legislação correlata, metodologia e manuais.

Por fim, foi observado seção específica sobre o Sistema CGU-PJ, que unifica os processos administrativos de responsabilização de empresas no Poder Executivo Federal (PEF) e possibilita acesso ao Sistema para os gestores federais.

5.2.6 Interno - Quantitativo de servidores (Portal da CGU)

Não foi observada no Portal da CGU a divulgação das informações relacionadas a essa categoria temática em transparência ativa. Após navegação pelo site, tentou-se através do serviço de busca. Observou-se o link *quantitativo de cargos da CGU* que direcionava ao portal do Ministério do Planejamento. Porém, a página não foi encontrada.

Dessa forma, considerando que o presente tópico não é divulgado em transparência ativa, propõe-se a divulgação das seguintes informações relacionadas a categoria temática analisada que foram solicitadas pela sociedade à CGU:

- 1) Quantitativo de servidores efetivos em exercício por Secretaria do Órgão Central em Brasília e por CGU-Regional.

2) Quantitativo de servidores em estágio probatório, por Secretaria do Órgão Central em Brasília e por CGU-Regional.

3) Quantitativo de cargos previstos por Secretaria do Órgão Central em Brasília e por CGU-Regional.

4) Quantitativos de cargos em comissão/função de confiança por Secretaria do Órgão Central, em Brasília, e por CGU-Regional.

5.2.7 Controle Interno - Manuais/Normativos/ Procedimentos de Auditoria (Portal da CGU)

As informações foram encontradas no Portal da CGU de forma parcial, através de 2, 3 e 4 cliques, sendo assim considerada como de fácil, média e difícil captura.

Os manuais encontrados foram:

- 1) Cartilha de Auditoria de Pessoal
- 2) Cartilha de Tomada de Contas Especial
- 3) Manual de Tomadas de Contas Especial
- 4) Manual da Metodologia da Avaliação da Execução dos Programas de Governo
- 5) Manual do Sistema Monitor
- 6) Diretrizes e Cartilhas Auditoria de Recursos Externos

Por sua vez, observou-se as metodologias das seguintes linhas de atuação:

- 1) Fiscalização em Entes Federativos
- 2) Prestação de Contas da Presidência da República

Dessa forma, considerando que o presente tópico não é divulgado totalmente em transparência ativa, propõe-se a divulgação das seguintes informações relacionadas a categoria temática analisada que foram solicitadas pela sociedade à CGU e não são publicadas:

- 1) Manual e metodologia Auditoria Anual de Contas
- 2) Metodologia Avaliação dos Resultados da Gestão
- 3) Manual e metodologia do Sistema de Trilha de Pessoal
- 4) Metodologia de Demandas Externas

5.2.8 LAI – Estatísticas (Portal e-SIC)

Foi observada no Portal e-SIC a divulgação em transparência ativa e a informação foi encontrada na página secundária (1 clique), sendo assim considerada como de fácil captura. Na página inicial, aba *relatórios estatísticos*.

5.2.9 LAI - Plataforma de pedido de acesso à informação (Portal e-SIC)

As informações foram encontradas no Portal e-SIC de forma parcial, através de 1 clique, sendo assim considerada como de fácil captura. Na página inicial, aba *manual do usuário*, é apresentando o manual do sistema, com informações sobre as funções do e-SIC, sobre como realizar e localizar o pedido, bem como referente a recursos e outros.

Porém, considerando que o presente tópico não é divulgado totalmente em transparência ativa, propõe-se a divulgação das seguintes informações relacionadas a categoria temática analisada que foram solicitadas pela sociedade à CGU e não são publicadas:

- 1) Alterações de versões da Plataforma
- 2) Políticas de acessibilidade da plataforma
- 3) Rotina de atualização dos dados
- 4) Aplicativo para acesso em dispositivos móveis

5.2.10 Controle Interno - Consequência de auditoria realizada (Portal da CGU)

Não foi observada no Portal da CGU a divulgação das informações relacionadas a esta categoria temática em transparência ativa. Após navegação pelo site, tentou-se através do serviço de busca. Não é disponibilizada nenhuma página/plataforma que permita acompanhar os benefícios/consequências de auditorias realizadas anteriormente. Apenas foram encontradas notícias pontuais sobre trabalhos específicos e um link que disponibiliza o acesso ao Sistema Monitor para os gestores públicos federais.

Por oportuno, esclarece-se que o Sistema Monitor é o sistema desenvolvido pela CGU que permite o acompanhamento online das recomendações realizadas no âmbito do controle interno do Poder Executivo Federal por meio das ações de auditoria e fiscalização. Este acompanhamento, contudo, é realizado internamente pela equipe técnica da CGU e pelos gestores das unidades auditadas que são competentes em adotar providências a fim de implementar as recomendações emitidas, não sendo aberto o Sistema para acompanhamento do cidadão e controle social.

5.2.11 Considerações Finais sobre a 2ª fase da análise dos dados: observação dos portais

O objetivo final desta segunda fase da análise dos dados refere-se ao objetivo específico (b) da pesquisa, propor a publicação, em transparência ativa, das informações mais solicitadas ainda não divulgadas, o que consta em cada item específico decorrido. Além disso, é possível apontar os seguintes achados:

- 1) O total de pedidos relacionados às categorias temáticas mais solicitadas, conforme metodologia utilizada, atinge o montante de 767 pedidos.
- 2) O total de pedidos relacionados às categorias temáticas publicadas atinge o montante de 409 pedidos (53,3%), conforme discriminado a seguir.
 - 2.1) Controle Interno – Relatório de Auditoria/Fiscalização: 135 pedidos.
 - 2.2) Portal da Transparência – Pesquisa no Portal: 82 pedidos.
 - 2.3) LAI – Pedido de acesso à informação realizado anteriormente: 75 pedidos.
 - 2.4) Correição – Penalidade a empresa: 71 pedidos.
 - 2.5) LAI – Estatísticas: 46 pedidos.
- 3) O total de pedidos relacionados às categorias temáticas não publicadas, ou publicadas de forma parcial, atinge o montante de 358 pedidos (46,7%), conforme discriminado a seguir.
 - 3.1 Cópia de Processo/Expediente: 138 pedidos.
 - 3.2 Interno – Quantitativo de servidores: 70 pedidos.
 - 3.3 Controle Interno – Manuais/Normativos/Procedimentos de Auditoria: 65 pedidos.
 - 3.4 LAI – Plataforma de pedido de acesso à informação: 45 pedidos.
 - 3.5 Controle Interno – Consequência de auditoria realizada: 40 pedidos.

Nesse sentido, é possível concluir que o total de pedidos relacionados às categorias temáticas publicadas configura o percentual de 53,3% (409/767) e que o total de pedidos relacionados às categorias temáticas não publicadas, ou publicadas apenas de forma parcial, atinge o montante de 46,7% (358/767). Nota-se que os números são bastantes próximos, com uma pequena diferença para as informações relacionadas às categorias temáticas que são publicadas.

Findada esta etapa, passa-se a terceira e última fase de análise de dados, qual seja, a aplicação do instrumento de avaliação da qualidade da informação nas categorias temáticas e informações correlatas que são publicadas em transparência ativa, conforme exposto neste tópico, porém ainda solicitadas à CGU, com vistas a identificar qual atributo da qualidade da

informação carece de melhorias, uma vez que a informação é publicada, porém ainda é muito demanda pela sociedade.

5.3 3º fase: Aplicação do instrumento de avaliação da qualidade da informação

O objetivo da presente fase foi avaliar, em relação às categorias temáticas mais solicitadas que são publicadas em transparência ativa, se a qualidade da informação atinge nível de satisfação positivo, entre os usuários internos da CGU, de acordo com as percepções e expectativas dos servidores do Órgão.

Nesse sentido, foi construído instrumento específico de avaliação da qualidade da informação, de acordo com Gualazzi (2010), para cada categoria temática expressivamente solicitada que já se encontra publicada.

Conforme item anterior, as categorias temáticas e suas informações correlatas que foram muito solicitadas, porém encontram-se publicadas em transparência ativa são:

- 1) Controle Interno – Relatório de Auditoria/Fiscalização;
- 2) Correição – Penalidade a empresa;
- 3) LAI – Pedido de acesso à informação realizado anteriormente;
- 4) LAI – Estatísticas; e
- 5) Portal da Transparência – Pesquisa no Portal.

Assim, foram elaborados os seguintes instrumentos:

- 1) Avaliação da plataforma de pesquisa de relatórios, que avaliou a qualidade da divulgação dos Relatórios de Auditoria/Fiscalização;
- 2) Avaliação da seção correcional referente a empresas, que avaliou a qualidade da informação divulgada no Portal da CGU sobre penalidades a empresa;
- 3) Avaliação do Portal e-SIC especificamente quanto à qualidade da informação divulgada sobre os pedidos de acesso à informação realizados anteriormente e sobre as estatísticas da Lei de Acesso à Informação. Ressalta-se que neste item, optou-se por consolidar as categorias temáticas e avaliar a qualidade da informação em um mesmo instrumento, considerando que as informações relacionadas aos temas são divulgadas na mesma seção do Portal e-SIC; e
- 4) Avaliação do Portal da Transparência, que avaliou a qualidade da informação divulgada pelo Portal da Transparência.

Posteriormente, analisou-se para quais servidores da CGU os instrumentos seriam encaminhados. Assim, considerando que os Relatórios de Auditoria/Fiscalização são produtos exclusivos da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), bem como que a busca de relatórios na plataforma é realizada com mais frequência pelos servidores desta Secretaria, o instrumento (1) foi encaminhado para os servidores da SFC, uma vez que foi entendido que esses são os usuários internos que mais demandam a informação relacionada.

Ademais, considerando que a atividade correccional referente a empresas tem mais afinidade com as ações desempenhadas pela Corregedoria-Geral da União (CRG), conclui-se que esses são os usuários internos que mais utilizam a informação divulgada; por isso, o instrumento (2) foi encaminhado para os servidores da CRG.

Por sua vez, uma vez que a Secretaria de Transparência e Prevenção à Corrupção (STPC) é a unidade responsável pelo monitoramento da LAI e que a Ouvidoria Geral da União (OGU) é a área responsável pelo serviço de informação ao cidadão, optou-se por encaminhar o instrumento (3) para os servidores destas Secretarias, por entender que são os usuários internos que mais demandam a informação correlata.

Por fim, considerando que, até então, os servidores da Secretaria Executiva (SE) e das Superintendências Regionais da CGU nos 26 Estados da Federação não tinham sido selecionados para preencherem nenhum instrumento; e que o Portal da Transparência é utilizado pelos servidores de todas as Secretarias e Superintendências da CGU, optou-se por encaminhar o instrumento (4) para este grupo de servidores.

Posteriormente, após ter sido solicitado o acesso das listas de e-mails dos servidores de cada Secretaria à Diretoria da Tecnologia da Informação (DTI), encaminhou-se o instrumento específico para cada unidade. Os resultados da aplicação de cada instrumento, bem como as análises correlatas, estão descritos a partir do próximo item.

Antes, registra-se o quantitativo de servidores que receberam o instrumento de avaliação, discriminados por Secretária e Regionais, bem como o quantitativo de servidores que responderam o instrumento e o percentual de respostas:

Tabela 8 – Percentual dos servidores que responderam o instrumento encaminhado

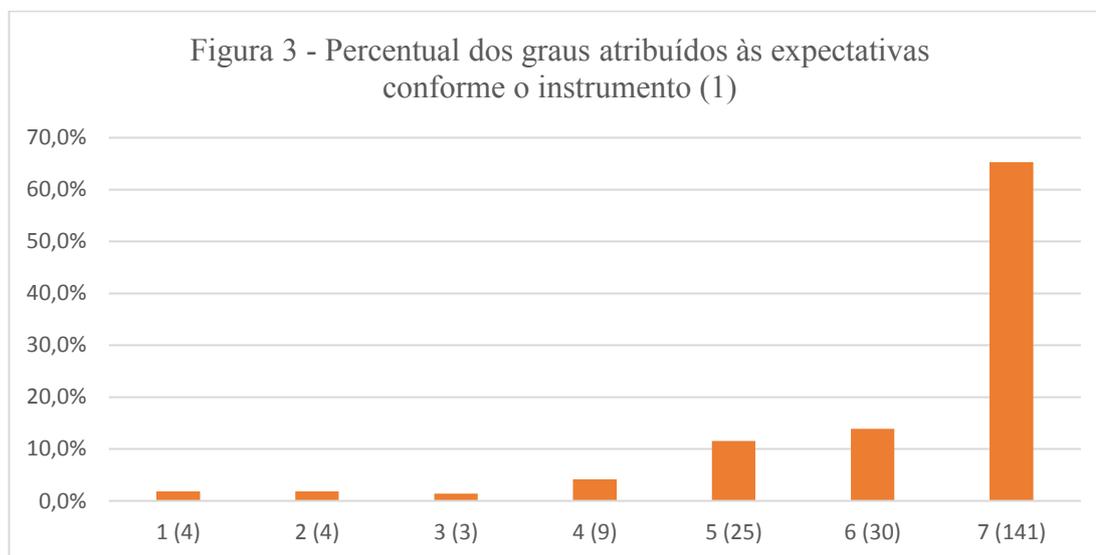
| Unidade da CGU | Quantitativo de servidores que receberam o instrumento de avaliação | Quantitativo de servidores que responderam o instrumento | Percentual de resposta |
|-----------------------|--|---|-------------------------------|
|-----------------------|--|---|-------------------------------|

| | | | |
|----------------|------------|------------|------------|
| SFC | 212 | 24 | 11% |
| SE e Regionais | 538 | 74 | 14% |
| STPC e OGU | 91 | 9 | 10% |
| CRG | 68 | 6 | 9% |
| TOTAL | 909 | 113 | 12% |

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.3.1 Resultados do instrumento (1) - Avaliação da Plataforma de Pesquisa de Relatórios

Com relação às expectativas dos servidores, conforme ilustrado pela figura abaixo, o grau 7 (alta influência) teve a maior incidência (65%), seguido pelos graus 6 (14%), 5 (13%). Assim, percebeu-se uma elevada expectativa dos avaliadores quanto à qualidade da informação, uma vez que os graus 1, 2, 3 e 4 juntos, totalizam 8% das avaliações.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Por sua vez, a tabela abaixo apresenta os graus atribuídos segundo as expectativas dos avaliadores e as respectivas medias aritméticas. Observa-se que os atributos Precisão e Clareza se destacam positivamente, com médias de 6,6 e 6,4, respectivamente, de acordo com os 24 avaliados.

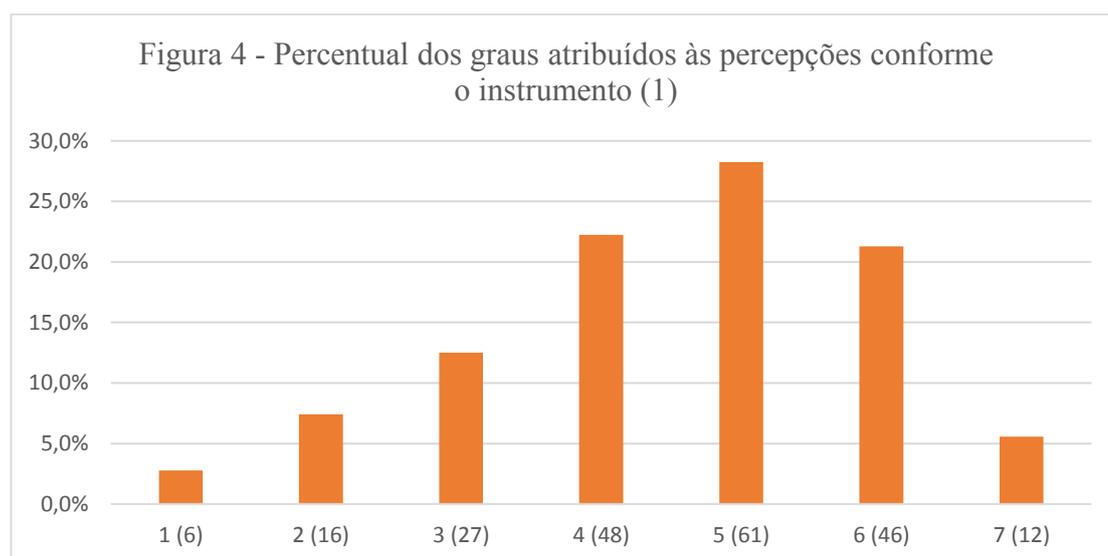
Tabela 9 - Avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (1) segundo as expectativas dos avaliadores

| Dimensões | Atributos de Qualidade | Av 1 | Av 2 | Av 3 | Av 4 | Av 5 | Av 6 | Av 7 | Av 8 | Av 9 | Av 10 | Av 11 | Av12 |
|-----------|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|------|
| Tempo | Prontidão | 7 | 6 | 6 | 7 | 7 | 1 | 4 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 |
| | Aceitação | 7 | 6 | 6 | 7 | 5 | 7 | 4 | 6 | 7 | 7 | 7 | 6 |

| | | | | | | | | | | | | | | |
|------------------|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Precisão | 7 | 7 | 6 | 7 | 7 | 7 | 5 | 7 | 7 | 7 | 7 | 5 | |
| Conteúdo | Integridade | 7 | 7 | 4 | 2 | 7 | 7 | 3 | 5 | 7 | 7 | 7 | 7 | |
| | Concisão | 5 | 4 | 6 | 7 | 3 | 1 | 5 | 5 | 7 | 1 | 7 | 5 | |
| | Simplicidade | 6 | 6 | 7 | 6 | 5 | 7 | 5 | 5 | 7 | 7 | 7 | 6 | |
| | Confiabilidade | 7 | 7 | 6 | 6 | 7 | 7 | 4 | 4 | 7 | 7 | 7 | 7 | |
| Forma | Clareza | 7 | 7 | 7 | 6 | 5 | 7 | 5 | 7 | 7 | 7 | 7 | 5 | |
| | Ordem | 7 | 7 | 6 | 6 | 5 | 7 | 5 | 7 | 5 | 7 | 7 | 7 | |
| Dimensões | Atributos de Qualidade | Av 13 | Av 14 | Av 15 | Av 16 | Av 17 | Av 18 | Av 19 | Av 20 | Av 21 | Av 22 | Av 23 | Av 24 | Média |
| Tempo | Prontidão | 2 | 2 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 6 | 7 | 7 | 7 | 6,1 |
| | Aceitação | 7 | 6 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 6,3 |
| | Precisão | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 6 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 6,6 |
| Conteúdo | Integridade | 3 | 4 | 7 | 6 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 5 | 7 | 5,8 |
| | Concisão | 2 | 5 | 1 | 6 | 7 | 4 | 5 | 5 | 6 | 5 | 7 | 5 | 4,7 |
| | Simplicidade | 7 | 6 | 7 | 6 | 7 | 7 | 7 | 7 | 6 | 6 | 4 | 7 | 6,2 |
| | Confiabilidade | 7 | 6 | 7 | 7 | 7 | 7 | 6 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 6,3 |
| Forma | Clareza | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 5 | 7 | 6,4 |
| | Ordem | 7 | 6 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 5 | 7 | 7 | 7 | 6,3 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com relação às percepções, conforme ilustrado pela figura abaixo, 28% dos graus atribuídos aos atributos de qualidade correspondiam ao grau 5; 22%, ao grau 4 e 6; e 13%, ao grau 3. Assim, observou-se, uma percepção mediana, com maior frequência entre as faixas 4 a 6, que não acompanhou a expectativa gerada pelos usuários da informação.



Fonte: Elaborado pelo autor.

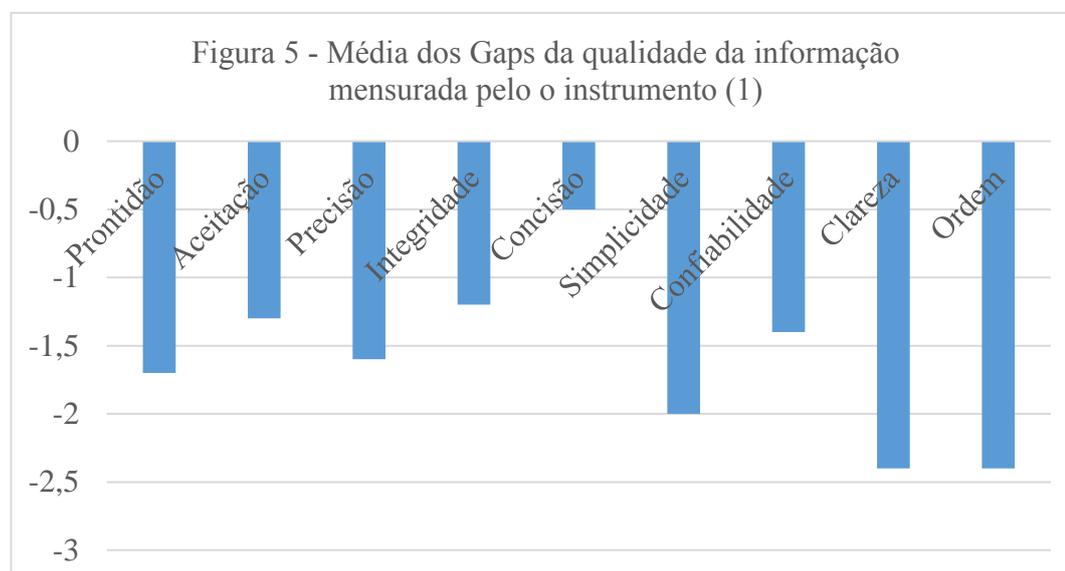
Ao seu tempo, a tabela abaixo apresenta os graus atribuídos segundo as percepções dos avaliadores e as respectivas medias aritméticas. Observa-se que os atributos Clareza e Ordem se destacam negativamente, com médias de 3,8 e 3,7, respectivamente.

Tabela 10 - Avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (1)
segundo as percepções dos avaliadores

| Dimen sões | Atributos de Qualidade | Av 1 | Av 2 | Av 3 | Av 4 | Av 5 | Av 6 | Av 7 | Av 8 | Av 9 | Av 10 | Av 11 | Av12 | |
|-----------------------|-----------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|
| Tempo | Prontidão | 5 | 6 | 6 | 3 | 2 | 3 | 4 | 3 | 7 | 4 | 4 | 5 | |
| | Aceitação | 7 | 6 | 6 | 6 | 2 | 5 | 5 | 5 | 6 | 4 | 4 | 5 | |
| | Precisão | 6 | 5 | 5 | 6 | 3 | 6 | 5 | 5 | 6 | 5 | 3 | 5 | |
| Conteúdo | Integridade | 6 | 5 | 4 | 6 | 2 | 4 | 6 | 5 | 6 | 4 | 4 | 5 | |
| | Concisão | 3 | 4 | 6 | 6 | 3 | 4 | 5 | 4 | 6 | 5 | 4 | 5 | |
| | Simplicidade | 5 | 5 | 4 | 5 | 3 | 3 | 5 | 5 | 3 | 5 | 2 | 5 | |
| Forma | Confiabilidade | 6 | 6 | 6 | 5 | 5 | 6 | 5 | 4 | 5 | 4 | 6 | 5 | |
| | Clareza | 3 | 6 | 4 | 5 | 4 | 3 | 5 | 1 | 2 | 4 | 4 | 5 | |
| | Ordem | 4 | 6 | 3 | 5 | 2 | 4 | 5 | 1 | 5 | 3 | 1 | 5 | |
| Dimen sões | Atributos de Qualidade | Av 13 | Av 14 | Av 15 | Av 16 | Av 17 | Av 18 | Av 19 | Av 20 | Av 21 | Av 22 | Av 23 | Av 24 | Mé dia |
| Tempo | Prontidão | 2 | 4 | 5 | 3 | 6 | 5 | 2 | 7 | 5 | 6 | 4 | 4 | 4,3 |
| | Aceitação | 6 | 2 | 7 | 2 | 6 | 5 | 4 | 7 | 6 | 7 | 6 | 7 | 5,1 |
| | Precisão | 4 | 4 | 5 | 6 | 6 | 5 | 5 | 6 | 5 | 6 | 5 | 6 | 5,0 |
| Conteúdo | Integridade | 6 | 3 | 4 | 4 | 6 | 5 | 3 | 7 | 6 | 5 | 2 | 7 | 4,8 |
| | Concisão | 5 | 6 | 1 | 1 | 6 | 4 | 4 | 3 | 4 | 5 | 5 | 3 | 4,6 |
| | Simplicidade | 3 | 2 | 4 | 2 | 6 | 5 | 3 | 7 | 5 | 6 | 5 | 5 | 4,2 |
| Forma | Confiabilidade | 6 | 3 | 4 | 5 | 6 | 6 | 2 | 7 | 6 | 5 | 5 | 7 | 5,3 |
| | Clareza | 4 | 3 | 4 | 4 | 6 | 6 | 3 | 7 | 4 | 5 | 6 | 4 | 3,8 |
| | Ordem | 5 | 4 | 2 | 3 | 6 | 6 | 2 | 6 | 4 | 6 | 4 | 7 | 3,7 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, após apuradas as expectativas e percepções dos avaliadores, são apresentadas por meio da figura abaixo as médias aritméticas dos gaps resultantes da avaliação da qualidade da informação divulgada por meio da Plataforma de Pesquisa de Relatórios.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Dessa forma, observa-se que todos os atributos da qualidade da informação analisados tiveram um gap negativo, ou seja, a média das percepções dos usuários internos da informação foi menor que a expectativa de cada um, o que implica em conceitos insatisfatórios em relação à qualidade da informação divulgada. Cumpre anotar que os atributos Clareza e Ordem tiveram a maior diferença entre a percepção e expectativa e que o atributo Clareza foi um dos com as maiores médias de expectativas pelos usuários. A tabela abaixo apresenta em detalhes os gaps resultantes da avaliação, separados por avaliador.

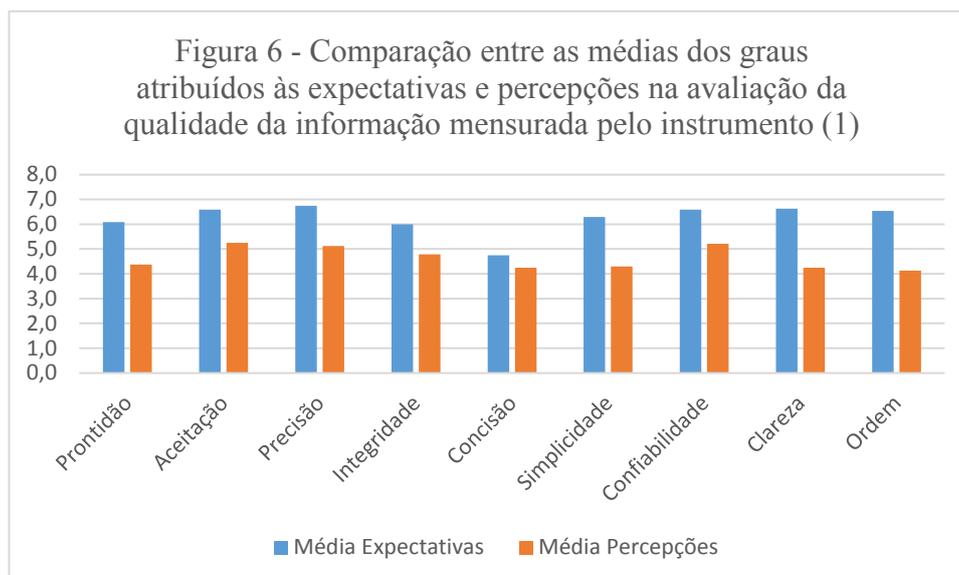
Tabela 11 – Gaps resultantes da avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (1)

| Dimensões | Atributos de Qualidade | Média | Conceito Satisfação |
|------------------|-------------------------------|--------------|----------------------------|
| Tempo | Prontidão | -1,8 | Insatisfatório |
| | Aceitação | -1,2 | Insatisfatório |
| | Precisão | -1,6 | Insatisfatório |
| | Integridade | -1,1 | Insatisfatório |
| Conteúdo | Concisão | -0,1 | Insatisfatório |
| | Simplicidade | -2,0 | Insatisfatório |
| | Confiabilidade | -1,1 | Insatisfatório |
| Forma | Clareza | -2,6 | Insatisfatório |
| | Ordem | -2,7 | Insatisfatório |

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.3.2 Análise dos resultados do instrumento (1) - Avaliação da Plataforma de Pesquisa de Relatórios

De forma generalizada, a expectativa informada pelos usuários internos da informação publicada através da Plataforma de Pesquisa de Relatórios é que os atributos de qualidade têm uma elevada influência, porém a percepção não acompanha esta expectativa. Com isso, considera-se totalmente insatisfatória a qualidade atual da informação divulgada, de acordo com a visão dos servidores. A figura abaixo ilustra a comparação entre as médias das expectativas e das percepções.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse sentido, considerando que todos os atributos da qualidade da informação merecem atenção dos gestores, pois se enquadram nas situações alertadas por Gualazzi (2010) que demandam maior atenção, quais sejam: 1) expectativas elevadas; 2) percepções de menor valor; e 3) gaps negativos; realizou-se o cálculo de quartis, uma medida de tendência central, a fim de definir os atributos da qualidade da informação mais críticos.

Esta metodologia de cálculo de quartis proposta por Gualazzi (2010) define que:

No caso dos gaps e percepções, os atributos de qualidade cujos valores forem inferiores ao primeiro quartil serão classificados com prioridade crítica; os valores entre o primeiro e o segundo quartil terão prioridade alta; entre o segundo e o terceiro quartil, moderada; e acima do terceiro quartil, baixa. No caso das expectativas, o critério de classificação é o inverso dos gaps e percepções. Isso porque, quanto maior a expectativa dos usuários, maior é a atenção que deve ser dada à manutenção da informação. (GUALAZZI, 2010, p. 90).

Ademais, segundo o autor, o estudo das prioridades dividido pelas três perspectivas (expectativas, percepções e gaps) ganha importância em um estudo de avaliação da qualidade da informação porque proporciona ao gestor da informação um cenário ampliado que deve ser analisado de acordo com as necessidades e características específicas de cada organização.

Dessa forma, por meio da tabela abaixo, é possível identificar os atributos da qualidade da informação classificados de acordo com a prioridade dos seus respectivos gaps, expectativas e percepções.

Tabela 12 – Classificação dos atributos de qualidade por prioridade, segundo gaps, percepções e expectativas, resultantes da avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (1)

| Classificação dos atributos segundo os Gaps | | | Classificação dos atributos segundo as Expectativas | | | Classificação dos atributos segundo as Percepções | | |
|---|------------------------|-------------|---|------------------------|------------|---|------------------------|------------|
| Prioridades | Atributos de qualidade | Mé dia | Prioridades | Atributos de qualidade | Mé dia | Prioridades | Atributos de qualidade | Mé dia |
| Alta | Prontidão | -1,7 | Baixa | Prontidão | 6,1 | Alta | Prontidão | 4,4 |
| Moderada | Aceitação | -1,3 | Alta | Aceitação | 6,6 | Baixa | Aceitação | 5,3 |
| Alta | Precisão | -1,6 | Crítica | Precisão | 6,8 | Moderada | Precisão | 5,1 |
| Baixa | Integridade | -1,2 | Baixa | Integridade | 6,0 | Moderada | Integridade | 4,8 |
| Baixa | Concisão | -0,5 | Baixa | Concisão | 4,8 | Crítica | Concisão | 4,3 |
| Crítica | Simplicidade | -2,0 | Moderada | Simplicidade | 6,3 | Crítica | Simplicidade | 4,3 |
| Moderada | Confiabilidade | -1,4 | Alta | Confiabilidade | 6,6 | Baixa | Confiabilidade | 5,2 |
| Crítica | Clareza | -2,4 | Alta | Clareza | 6,6 | Crítica | Clareza | 4,3 |
| Crítica | Ordem | -2,4 | Moderada | Ordem | 6,5 | Crítica | Ordem | 4,1 |
| Cálculos de quartis | 1º quartil | -2,0 | Cálculos de quartis | 1º quartil | 6,1 | Cálculos de quartis | 1º quartil | 4,3 |
| | 2º quartil | -1,6 | | 2º quartil | 6,5 | | 2º quartil | 4,4 |
| | 3º quartil | -1,3 | | 3º quartil | 6,6 | | 3º quartil | 5,1 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

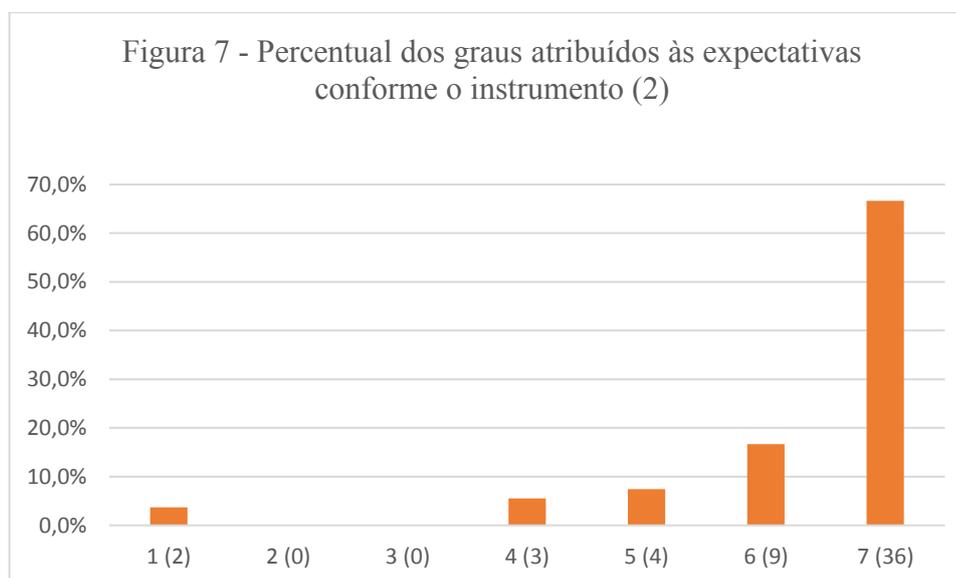
Da análise, conclui-se que os gestores devem priorizar melhorias nos atributos Simplicidade, Clareza e Ordem, uma vez que os Gaps são considerados críticos e associam-se a percepções igualmente críticas. Este resultado confirma o achado apontado anteriormente que evidenciou maior diferença entre a percepção e a expectativa dos atributos Clareza e Ordem.

Por fim, não se pode afirmar que ações não devem ser tomadas visando melhorias dos atributos Integridade e Concisão, considerando que tiveram criticidade baixa para os Gaps e expectativas, uma vez que ainda se considera a qualidade da informação insatisfatória, pois o gap é negativo. Aponta-se, com base nos critérios de mensuração dos quartis, que as ações para aperfeiçoamento destes atributos devem ser tomadas quando esgotadas as providências relacionadas aos demais, conforme a criticidade de cada situação.

5.3.3 Resultados do instrumento (2) - Avaliação da seção correcional referente a empresas

Com relação às expectativas, conforme ilustrado pela figura abaixo, o grau 7 teve a maior incidência (67%), seguido pelos graus 6 (17%), 5 (7%). Assim, percebeu-se uma elevada

expectativa dos avaliadores quanto à qualidade da informação, uma vez que os graus de 1 a 4 juntos, totalizam 9% das avaliações.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Por sua vez, a tabela abaixo apresenta os graus atribuídos segundo as expectativas dos avaliadores e as respectivas medias aritméticas. Observa-se que os atributos Confiabilidade, Aceitação e Ordem se destacam positivamente, com médias de 7,0, 6,8, 6,8, respectivamente, de acordo com os 6 avaliados.

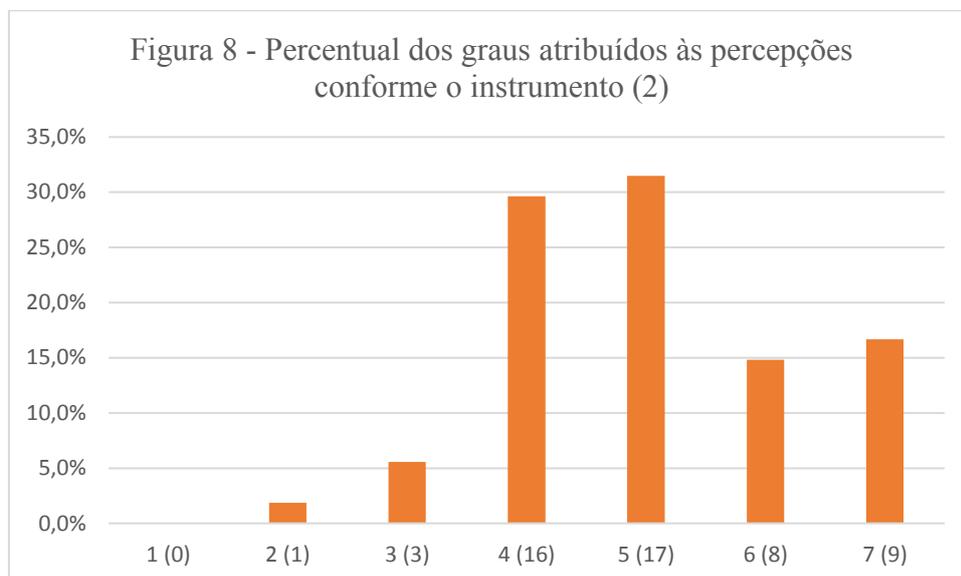
Tabela 13 - Avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (2) segundo as expectativas dos avaliadores

| Dimensões | Atributos de Qualidade | Av1 | Av2 | Av3 | Av4 | Av5 | Av6 | Média |
|-----------|------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| Tempo | Prontidão | 1 | 7 | 6 | 7 | 6 | 6 | 5,5 |
| | Aceitação | 7 | 7 | 7 | 7 | 6 | 7 | 6,8 |
| | Precisão | 7 | 7 | 7 | 5 | 7 | 6 | 6,5 |
| | Integridade | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 5 | 6,7 |
| Conteúdo | Concisão | 1 | 5 | 6 | 4 | 4 | 6 | 4,3 |
| | Simplicidade | 4 | 7 | 7 | 7 | 6 | 7 | 6,3 |
| | Confiabilidade | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7,0 |
| Forma | Clareza | 5 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 6,7 |
| | Ordem | 7 | 7 | 6 | 7 | 7 | 7 | 6,8 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com relação às percepções, conforme ilustrado pela figura abaixo, 31% dos graus atribuídos aos atributos de qualidade correspondiam ao grau 5; 30%, ao grau; e 17%, ao grau 7. Observou-se, assim, uma percepção mediana, com maior frequência entre as faixas 4 e 5, que

não acompanhou a expectativa gerada pelos usuários da informação, uma vez que a maioria expressiva possui o maior grau de expectativa, nível 7.



Fonte: Elaborado pelo autor.

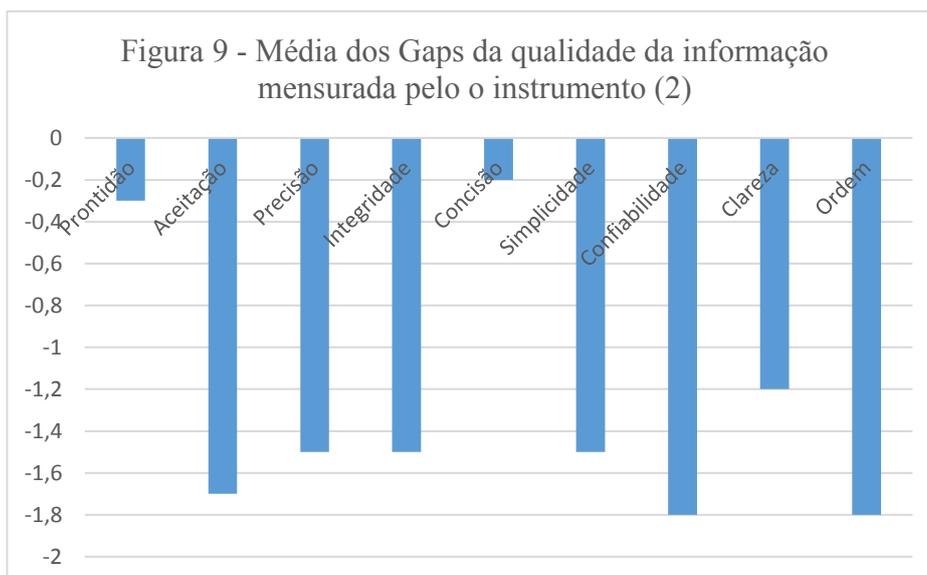
Ao seu tempo, a tabela abaixo apresenta os graus atribuídos segundo as percepções dos avaliadores e as respectivas médias aritméticas. Observa-se que os atributos Concisão e Simplicidade se destacam negativamente, com médias de 4,2 e 4,8, respectivamente.

Tabela 14 - Avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (2) segundo as percepções dos avaliadores

| Dimensões | Atributos de Qualidade | Av1 | Av2 | Av3 | Av4 | Av5 | Av6 | Média |
|-----------|------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| Tempo | Prontidão | 5 | 4 | 6 | 7 | 5 | 4 | 5,2 |
| | Aceitação | 4 | 7 | 4 | 7 | 4 | 5 | 5,2 |
| | Precisão | 6 | 5 | 4 | 7 | 3 | 5 | 5,0 |
| | Integridade | 5 | 4 | 6 | 7 | 5 | 4 | 5,2 |
| Conteúdo | Concisão | 5 | 5 | 4 | 2 | 4 | 5 | 4,2 |
| | Simplicidade | 4 | 7 | 3 | 6 | 3 | 6 | 4,8 |
| | Confiabilidade | 5 | 5 | 4 | 6 | 4 | 7 | 5,2 |
| Forma | Clareza | 5 | 7 | 4 | 7 | 4 | 6 | 5,5 |
| | Ordem | 5 | 5 | 4 | 5 | 5 | 6 | 5,0 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, após apuradas as expectativas e percepções dos avaliadores, são apresentadas, por meio da figura abaixo, as médias aritméticas dos gaps resultantes da avaliação da qualidade da informação divulgada por meio da seção correcional referente a empresas no Portal da CGU.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Dessa forma, observa-se que todos os atributos da qualidade da informação analisados tiveram um gap negativo, ou seja, a média das percepções dos usuários internos da informação foi menor que a expectativa de cada um, o que implica em conceitos insatisfatórios em relação à qualidade da informação divulgada. Cumpre anotar que os atributos Aceitação, Confiabilidade e Ordem obtiveram a maior diferença entre a percepção e expectativa e que os mesmos atributos foram apontados com as maiores médias de expectativas pelos usuários. A tabela abaixo apresenta em detalhes os gaps resultantes da avaliação separados por avaliador.

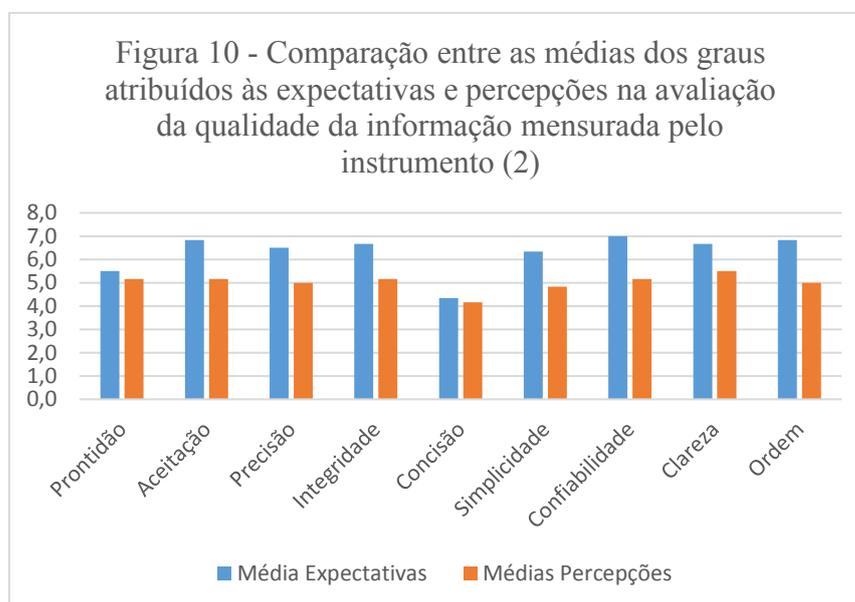
Tabela 15 – Gaps resultantes da avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (2)

| Dimensões | Atributos de Qualidade | Av1 | Av2 | Av3 | Av4 | Av5 | Av6 | Média | Conceito Satisfação |
|-----------|------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|---------------------|
| Tempo | Prontidão | 4 | -3 | 0 | 0 | -1 | -2 | -0,3 | Insatisfatório |
| | Aceitação | -3 | 0 | -3 | 0 | -2 | -2 | -1,7 | Insatisfatório |
| | Precisão | -1 | -2 | -3 | 2 | -4 | -1 | -1,5 | Insatisfatório |
| | Integridade | -2 | -3 | -1 | 0 | -2 | -1 | -1,5 | Insatisfatório |
| Conteúdo | Concisão | 4 | 0 | -2 | -2 | 0 | -1 | -0,2 | Insatisfatório |
| | Simplicidade | 0 | 0 | -4 | -1 | -3 | -1 | -1,5 | Insatisfatório |
| | Confiabilidade | -2 | -2 | -3 | -1 | -3 | 0 | -1,8 | Insatisfatório |
| Forma | Clareza | 0 | 0 | -3 | 0 | -3 | -1 | -1,2 | Insatisfatório |
| | Ordem | -2 | -2 | -2 | -2 | -2 | -1 | -1,8 | Insatisfatório |

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.3.4 Análise dos resultados do instrumento (2) - Avaliação da seção correcional referente a empresas

De forma generalizada, a expectativa informada pelos usuários internos da informação publicada através da seção correcional referente a empresas no Portal da CGU é que os atributos de qualidade têm uma elevada influência, porém a percepção não acompanha esta expectativa. Com isso, considera-se totalmente insatisfatória a qualidade atual da informação divulgada, de acordo com a visão dos servidores. A figura abaixo ilustra a comparação entre as médias das expectativas e das percepções.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse sentido, considerando que todos os atributos da qualidade da informação merecem atenção dos gestores, pois se enquadram nas três situações alertadas por Gualazzi (2010) que demandam maior atenção, quais sejam: 1) expectativas elevadas; 2) percepções de menor valor; e 3) gaps negativos; realizou-se o cálculo de quartis, conforme metodologia explicada anteriormente.

Dessa forma, por meio da tabela abaixo, é possível identificar os atributos da qualidade da informação classificados de acordo com a prioridade dos seus respectivos gaps, expectativas e percepções.

Tabela 16 – Classificação dos atributos de qualidade por prioridade, segundo gaps, percepções e expectativas, resultantes da avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (2)

| Classificação dos atributos segundo os Gaps | | | Classificação dos atributos segundo as Expectativas | | | Classificação dos atributos segundo as Percepções | | |
|---|------------------------|-------------|---|------------------------|------------|---|------------------------|------------|
| Prioridades | Atributos de qualidade | Mé dia | Prioridades | Atributos de qualidade | Mé dia | Prioridades | Atributos de qualidade | Mé dia |
| Baixa | Prontidão | -0,3 | Baixa | Prontidão | 5,5 | Alta/moderada | Prontidão | 5,2 |
| Crítica | Aceitação | -1,7 | Alta | Aceitação | 6,8 | Alta/moderada | Aceitação | 5,2 |
| Alta | Precisão | -1,5 | Moderada | Precisão | 6,5 | Crítica | Precisão | 5,0 |
| Alta | Integridade | -1,5 | Moderada | Integridade | 6,7 | Alta/moderada | Integridade | 5,2 |
| Baixa | Concisão | -0,2 | Baixa | Concisão | 4,3 | Crítica | Concisão | 4,2 |
| Alta | Simplicidade | -1,5 | Baixa | Simplicidade | 6,3 | Crítica | Simplicidade | 4,8 |
| Crítica | Confiabilidade | -1,8 | Crítica | Confiabilidade | 7,0 | Alta/moderada | Confiabilidade | 5,2 |
| Moderada | Clareza | -1,2 | Moderada | Clareza | 6,7 | Baixa | Clareza | 5,5 |
| Crítica | Ordem | -1,8 | Alta | Ordem | 6,8 | Crítica | Ordem | 5,0 |
| Cálculo de quartis | 1º quartil | -1,7 | Cálculo de quartis | 1º quartil | 6,3 | Cálculo de quartis | 1º quartil | 5,0 |
| | 2º quartil | -1,5 | | 2º quartil | 6,7 | | 2º quartil | 5,2 |
| | 3º quartil | -1,2 | | 3º quartil | 6,8 | | 3º quartil | 5,2 |

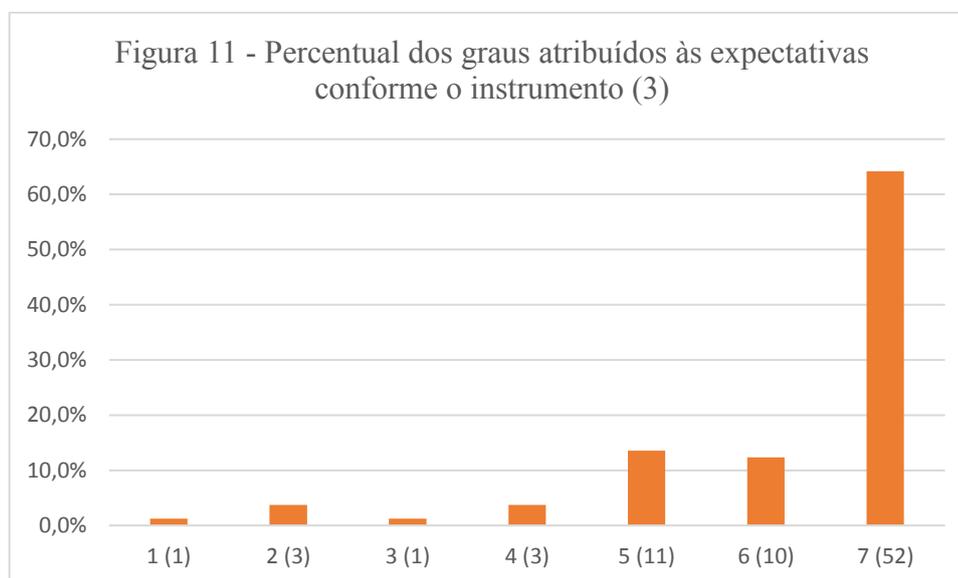
Fonte: Elaborado pelo autor.

Da análise, conclui-se que os gestores devem priorizar melhorias nos atributos Aceitação, Confiabilidade e Ordem, uma vez que os seus Gaps são considerados críticos e associam-se a percepções igualmente críticas. Este resultado confirma o achado apontado anteriormente que evidenciou a maior diferença entre a percepção e expectativa dos mesmos atributos agora apontados.

Por fim, não se pode afirmar que ações não devem ser tomadas visando melhorias dos atributos Prontidão e Concisão, considerando que tiveram criticidade baixa para os Gaps e para as Expectativas, uma vez que ainda se considera a qualidade da informação insatisfatória, pois o gap é negativo. Aponta-se, com base nos critérios de mensuração dos quartis, que as ações para aperfeiçoamento destes atributos devem ser tomadas quando esgotadas as providências relacionadas aos demais, conforme a criticidade de cada situação.

5.3.5 Resultados do instrumento (3) - Avaliação do Portal e-SIC, especificamente quanto aos pedidos de acesso à informação realizados anteriormente e sobre as estatísticas da Lei de Acesso à Informação

Com relação às expectativas, conforme ilustrado pela figura abaixo, o grau 7 teve a maior incidência (65%), seguido pelos graus 5 (13%) e 6 (12%). Assim, percebeu-se uma elevada expectativa dos avaliadores quanto à qualidade da informação, uma vez que os graus 1 a 4 juntos, totalizam 10% das avaliações.



Fonte: Elaborado pelo autor.

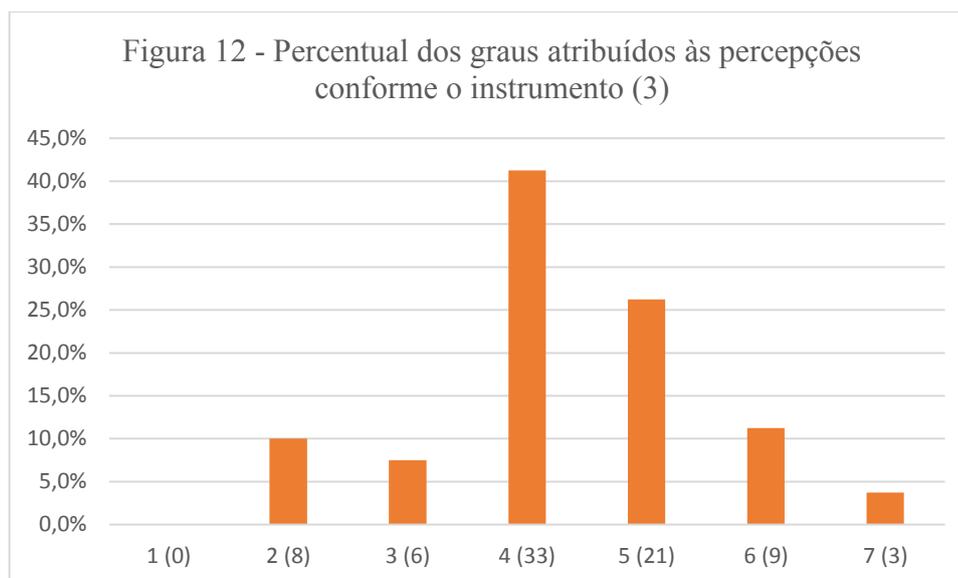
Por sua vez, a tabela abaixo apresenta os graus atribuídos segundo as expectativas dos avaliadores e as respectivas medias aritméticas. Observa-se que os atributos Confiabilidade e Precisão se destacam positivamente, com médias de 7,0 e 6,7, respectivamente, de acordo com os 9 avaliados.

Tabela 17 - Avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (3) segundo as expectativas dos avaliadores

| Dimensões | Atributos de Qualidade | Av 1 | Av 2 | Av 3 | Av 4 | Av 5 | Av 6 | Av 7 | Av 8 | Av 9 | Média |
|-----------|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Tempo | Prontidão | 7 | 7 | 6 | 7 | 7 | 7 | 6 | 7 | 5 | 6,6 |
| | Aceitação | 7 | 6 | 6 | 7 | 7 | 4 | 7 | 7 | 7 | 6,4 |
| | Precisão | 7 | 6 | 5 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 6,7 |
| | Integridade | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 5 | 6 | 6 | 7 | 6,6 |
| Conteúdo | Concisão | 2 | 1 | 6 | 4 | 7 | 7 | 2 | 5 | 3 | 4,1 |
| | Simplicidade | 5 | 7 | 7 | 7 | 5 | 7 | 7 | 7 | 5 | 6,3 |
| | Confiabilidade | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7,0 |
| Forma | Clareza | 7 | 6 | 7 | 5 | 7 | 7 | 7 | 7 | 6 | 6,6 |
| | Ordem | 2 | 5 | 7 | 7 | 5 | 7 | 5 | 7 | 4 | 5,4 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com relação às percepções, conforme ilustrado pela figura abaixo, 41% dos graus atribuídos aos atributos de qualidade correspondiam ao grau 4; 26%, ao grau 5. Observou-se, assim, uma percepção que se encontra em uma zona central, com maior frequência entre as faixas 4 e 5, que não acompanhou a expectativa gerada pelos usuários da informação, uma vez que a maioria expressiva possui o maior grau de expectativa, nível 7.



Fonte: Elaborado pelo autor.

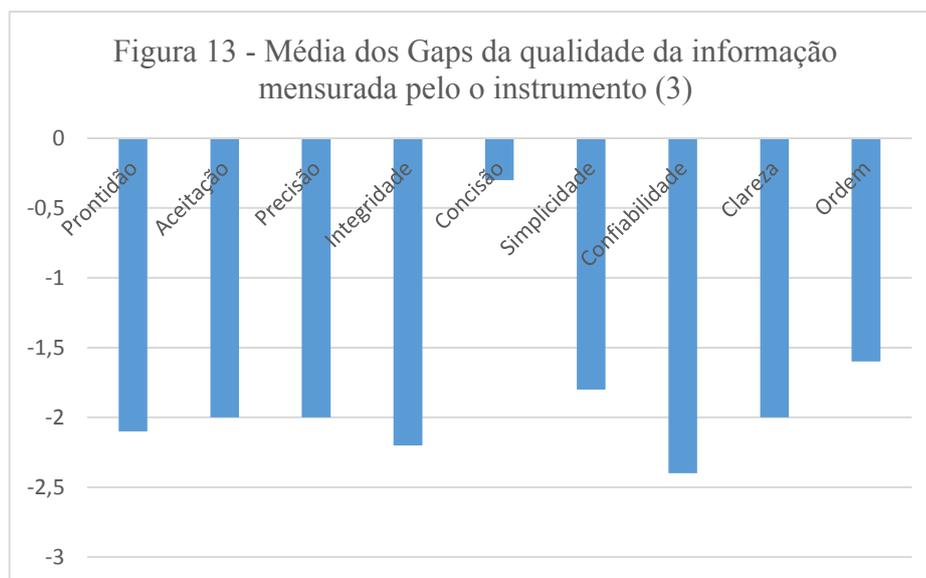
Ao seu tempo, a tabela abaixo apresenta os graus atribuídos, segundo as percepções dos avaliadores e as respectivas medias aritméticas. Observa-se que os atributos Ordem e Concisão se destacam negativamente, com médias de 3,9 e 3,8, respectivamente.

Tabela 18 - Avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (3) segundo as percepções dos avaliadores

| Dimensões | Atributos de Qualidade | Av 1 | Av 2 | Av 3 | Av 4 | Av 5 | Av 6 | Av 7 | Av 8 | Av 9 | Média |
|-----------|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Tempo | Prontidão | 4 | 6 | 4 | 4 | 4 | 4 | 6 | 4 | 4 | 4,4 |
| | Aceitação | 4 | 4 | 4 | 3 | 6 | 4 | 6 | 4 | 5 | 4,4 |
| | Precisão | 6 | 5 | 4 | 4 | 5 | 4 | 5 | 4 | 5 | 4,7 |
| Conteúdo | Integridade | 3 | 6 | 3 | 5 | 4 | 4 | 6 | 4 | 4 | 4,3 |
| | Concisão | 5 | 2 | 3 | 5 | 5 | 4 | 2 | 5 | 3 | 3,8 |
| | Simplicidade | 5 | 5 | 5 | 5 | 4 | 4 | 4 | 4 | 5 | 4,6 |
| Forma | Confiabilidade | 2 | | 3 | 6 | 5 | 5 | 7 | 4 | 2 | 4,3 |
| | Clareza | 5 | 4 | 5 | 7 | 5 | 4 | 5 | 2 | 4 | 4,6 |
| | Ordem | 2 | 2 | 4 | 6 | 4 | 4 | 7 | 2 | 4 | 3,9 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, após apuradas as expectativas e percepções dos avaliadores, são apresentadas por meio da figura abaixo as médias aritméticas dos gaps resultantes da avaliação da qualidade da informação divulgada por meio do Portal e-SIC, especificamente quanto aos pedidos de acesso à informação realizados anteriormente e sobre as estatísticas da Lei de Acesso à Informação.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Dessa forma, observa-se que todos os atributos da qualidade da informação analisados tiveram um gap negativo, ou seja, a média das percepções dos usuários internos da informação foi menor que a expectativa de cada um, o que implica em conceitos insatisfatórios em relação à qualidade da informação divulgada. Cumpre anotar que os atributos Confiabilidade, Integridade e Prontidão tiveram a maior diferença entre a percepção e expectativa e que o atributo Confiabilidade foi um dos com as maiores médias de expectativas pelos usuários. A tabela abaixo apresenta em detalhes os gaps resultantes da avaliação, separados por avaliador.

Tabela 19 – Gaps resultantes da avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (3)

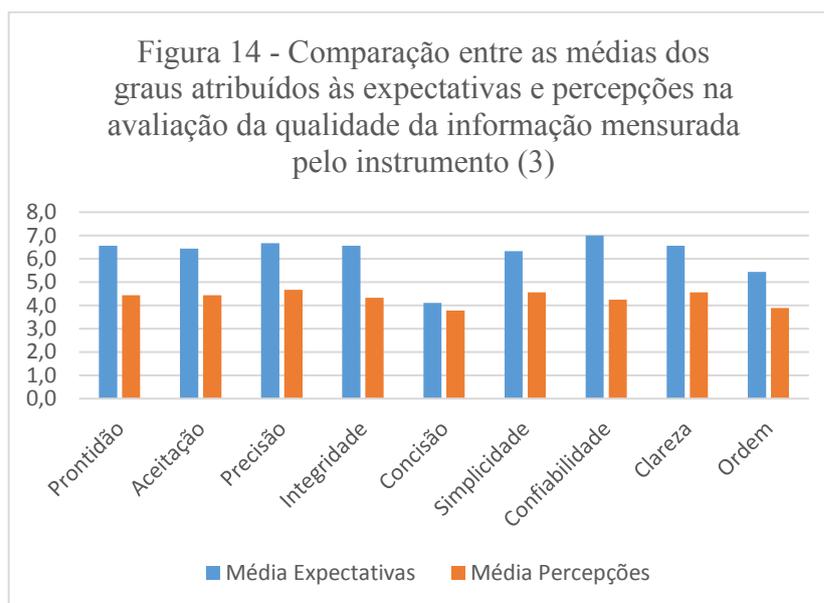
| Dimensões | Atributos de Qualidade | Av 1 | Av 2 | Av 3 | Av 4 | Av 5 | Av 6 | Av 7 | Av 8 | Av 9 | Média | Conceito Satisfação |
|-----------|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|---------------------|
| Tempo | Prontidão | -3 | -1 | -2 | -3 | -3 | -3 | 0 | -3 | -1 | -2,1 | Insatisfatório |
| | Aceitação | -3 | -2 | -2 | -4 | -1 | 0 | -1 | -3 | -2 | -2,0 | Insatisfatório |
| | Precisão | -1 | -1 | -1 | -3 | -2 | -3 | -2 | -3 | -2 | -2,0 | Insatisfatório |
| Conteúdo | Integridade | -4 | -1 | -4 | -2 | -3 | -1 | 0 | -2 | -3 | -2,2 | Insatisfatório |
| | Concisão | 3 | 1 | -3 | 1 | -2 | -3 | 0 | 0 | 0 | -0,3 | Insatisfatório |
| | Simplicidade | 0 | -2 | -2 | -2 | -1 | -3 | -3 | -3 | 0 | -1,8 | Insatisfatório |
| | Confiabilidade | -5 | | -4 | -1 | -2 | -2 | 0 | -3 | -5 | -2,8 | Insatisfatório |

| | | | | | | | | | | | | |
|-------|---------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|------|----------------|
| Forma | Clareza | -2 | -2 | -2 | 2 | -2 | -3 | -2 | -5 | -2 | -2,0 | Insatisfatório |
| | Ordem | 0 | -3 | -3 | -1 | -1 | -3 | 2 | -5 | 0 | -1,6 | Insatisfatório |

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.3.6 Análise dos resultados do instrumento (3) - Avaliação do Portal e-SIC, especificamente quanto aos pedidos de acesso à informação realizados anteriormente e sobre as estatísticas da Lei de Acesso à Informação

De forma generalizada, a expectativa informada pelos usuários internos da informação relativa aos pedidos de acesso à informação realizados anteriormente e sobre as estatísticas da Lei de Acesso à Informação é que os atributos de qualidade têm uma elevada influência, porém a percepção não acompanha esta expectativa. Com isso, considera-se totalmente insatisfatória a qualidade atual da informação divulgada, de acordo com a visão dos servidores. A figura abaixo ilustra a comparação entre as médias das expectativas e das percepções.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse sentido, considerando que todos os atributos da qualidade da informação merecem atenção dos gestores, pois se enquadram nas três situações alertadas por Gualazzi (2010) que demandam maior atenção, quais sejam: 1) expectativas elevadas; 2) percepções de menor valor; e 3) gaps negativos; realizou-se o cálculo de quartis, conforme metodologia explicada anteriormente.

Dessa forma, por meio da tabela abaixo, é possível identificar os atributos da qualidade da informação classificados de acordo com a prioridade dos seus respectivos gaps, expectativas e percepções.

Tabela 20 – Classificação dos atributos de qualidade por prioridade, segundo gaps, percepções e expectativas, resultantes da avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (3)

| Classificação dos atributos segundo os Gaps | | | Classificação dos atributos segundo as Expectativas | | | Classificação dos atributos segundo as Percepções | | |
|---|------------------------|-------------|---|------------------------|------------|---|------------------------|------------|
| Prioridades | Atributos de qualidade | Mé dia | Prioridades | Atributos de qualidade | Mé dia | Prioridades | Atributos de qualidade | Mé dia |
| Crítica | Prontidão | -2,1 | Moderada/alta | Prontidão | 6,6 | Alta | Prontidão | 4,4 |
| Alta | Aceitação | -2,0 | Moderada/alta | Aceitação | 6,4 | Alta | Aceitação | 4,4 |
| Alta | Precisão | -2,0 | Crítica | Precisão | 6,7 | Baixa | Precisão | 4,7 |
| Crítica | Integridade | -2,2 | Moderada/alta | Integridade | 6,6 | Crítica | Integridade | 4,3 |
| Baixa | Concisão | -0,3 | Baixa | Concisão | 4,1 | Crítica | Concisão | 3,8 |
| Moderada | Simplicidade | -1,8 | Baixa | Simplicidade | 6,3 | Moderada | Simplicidade | 4,6 |
| Crítica | Confiabilidade | -2,8 | Crítica | Confiabilidade | 7,0 | Crítica | Confiabilidade | 4,3 |
| Alta | Clareza | -2,0 | Moderada/alta | Clareza | 6,6 | Moderada | Clareza | 4,6 |
| Baixa | Ordem | -1,6 | Baixa | Ordem | 5,4 | Crítica | Ordem | 3,9 |
| Cálculo de quartis | 1º quartil | -2,1 | Cálculo de quartis | 1º quartil | 6,3 | Cálculo de quartis | 1º quartil | 4,3 |
| | 2º quartil | -2,0 | | 2º quartil | 6,6 | | 2º quartil | 4,4 |
| | 3º quartil | -1,8 | | 3º quartil | 6,6 | | 3º quartil | 4,6 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

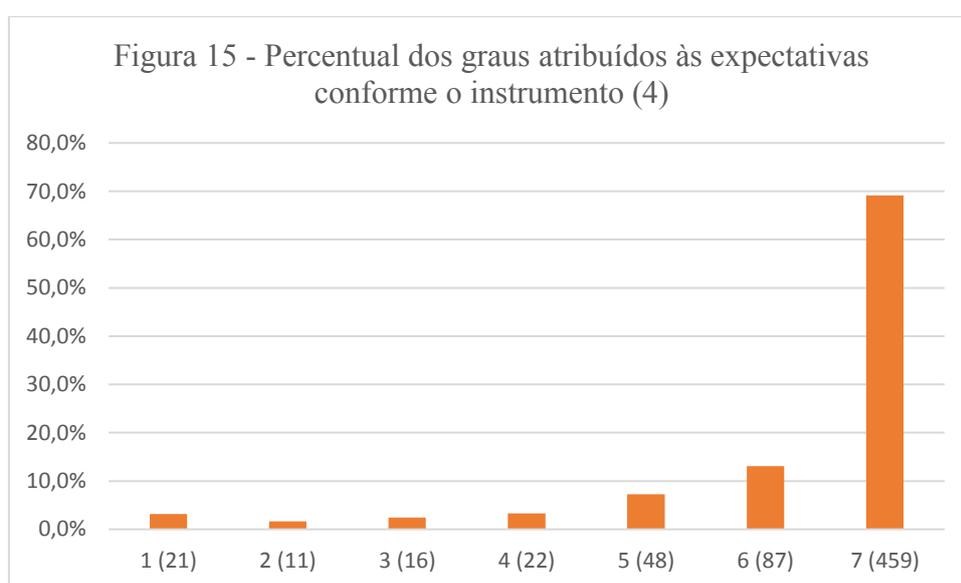
Da análise, conclui-se que os gestores devem priorizar melhorias nos atributos Prontidão, Integridade e Confiabilidade, uma vez que os seus Gaps são considerados críticos e associam-se a percepções igualmente críticas. Este resultado confirma o achado apontado anteriormente que evidenciou a maior diferença entre a percepção e expectativa dos mesmos atributos agora apontados.

Por fim, não se pode afirmar que ações não devem ser tomadas visando melhorias dos atributos Concisão e Ordem, considerando que tiveram criticidade baixa para os Gaps, uma vez que ainda se considera a qualidade da informação insatisfatória, pois o gap é negativo. Apontase, com base nos critérios de mensuração dos quartis, que as ações para aperfeiçoamento destes

atributos devem ser tomadas quando esgotadas as providências relacionadas aos demais, conforme a criticidade de cada situação.

5.3.7 Resultados do instrumento (4) - Avaliação do Portal da Transparência

Com relação às expectativas, conforme ilustrado pela figura abaixo, o grau 7 teve a maior incidência (69%), seguido pelos graus 6 (13%) e 5 (7%). Assim, percebeu-se uma elevada expectativa dos avaliadores quanto à qualidade da informação, uma vez que os graus 1 a 4 juntos, totalizam 11% das avaliações.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Por sua vez, a tabela abaixo apresenta os graus atribuídos, segundo as médias aritméticas das expectativas dos avaliadores. Optou-se por não colocar todas as notas individuais de cada avaliador, considerando o tamanho do universo de respostas, 74. Nesse sentido, observa-se que os atributos Aceitação, Precisão, Confiabilidade e Clareza se destacam positivamente, com médias de 6,8, 6,8, 6,7 e 6,7, respectivamente.

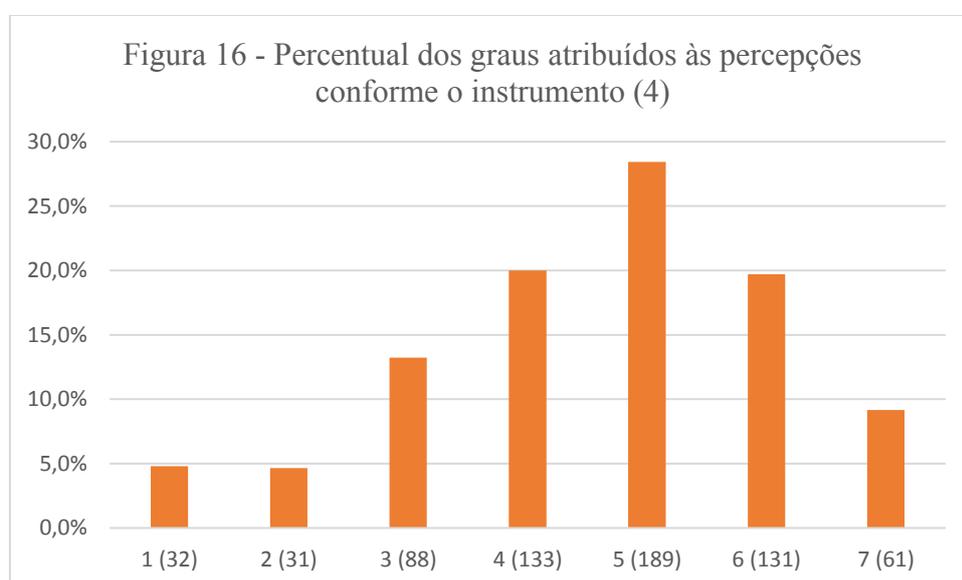
Tabela 21 - Avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (4) segundo as expectativas dos avaliadores

| Dimensões | Atributos de Qualidade | Média |
|-----------|------------------------|-------|
| Tempo | Prontidão | 6,3 |
| | Aceitação | 6,8 |
| | Precisão | 6,8 |
| Conteúdo | Integridade | 6,3 |
| | Concisão | 4,3 |

| | | |
|-------|----------------|-----|
| | Simplicidade | 6,2 |
| | Confiabilidade | 6,7 |
| Forma | Clareza | 6,7 |
| | Ordem | 6,0 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com relação às percepções, conforme ilustrado pela figura abaixo, 30% dos graus atribuídos aos atributos de qualidade correspondiam ao grau 5; e 20%, ao grau 4 e 5. Assim, observa-se uma percepção mediana, com maior frequência entre as faixas 4 e 6, que não acompanhou a expectativa gerada pelos usuários da informação, uma vez que a maioria expressiva possui o maior grau de expectativa, nível 7.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao seu tempo, a tabela abaixo apresenta os graus atribuídos, segundo as percepções dos avaliadores e as respectivas medias aritméticas. Optou-se por não colocar todas as notas individuais de cada avaliador, considerando o tamanho do universo de respostas, 74. Nesse sentido, observou-se que os atributos Integridade e Concisão se destacam negativamente, com médias de 4,2 e 3,8, respectivamente.

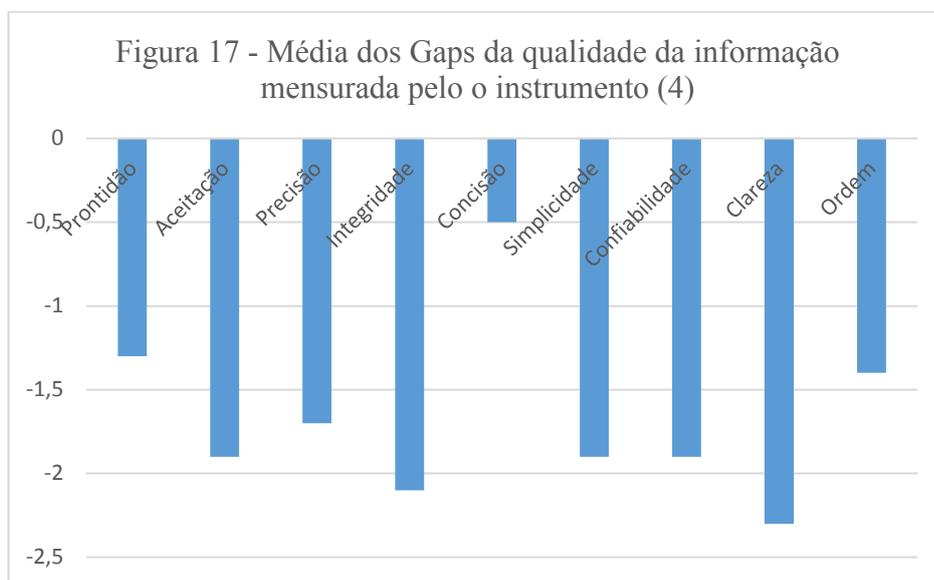
Tabela 22 - Avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (4) segundo as percepções dos avaliadores

| Dimensões | Atributos de Qualidade | Média |
|-----------|------------------------|-------|
| Tempo | Prontidão | 5,1 |
| | Aceitação | 4,9 |
| Conteúdo | Precisão | 5,1 |
| | Integridade | 4,2 |

| | | |
|-------|----------------|-----|
| Forma | Concisão | 3,8 |
| | Simplicidade | 4,3 |
| | Confiabilidade | 4,8 |
| | Clareza | 4,4 |
| | Ordem | 4,6 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, após apuradas as expectativas e percepções dos avaliadores, são apresentadas, por meio da figura abaixo, as médias aritméticas dos gaps resultantes da avaliação da qualidade da informação divulgada por meio do Portal da Transparência.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Dessa forma, observa-se que todos os atributos da qualidade da informação analisados tiveram um gap negativo, ou seja, a média das percepções dos usuários internos da informação foi menor que a expectativa de cada um, o que implica em conceitos insatisfatórios em relação à qualidade da informação divulgada. Cumpre anotar que os atributos Clareza e Integridade tiveram a maior diferença entre a percepção e expectativa e que o atributo Clareza foi um dos com as maiores médias de expectativas pelos usuários. A tabela abaixo apresenta as médias dos gaps resultantes da avaliação, uma vez que se optou por não colocar todas as notas individuais de cada avaliador, considerando o tamanho do universo de respostas, 74.

Tabela 23 – Gaps resultantes da avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (4)

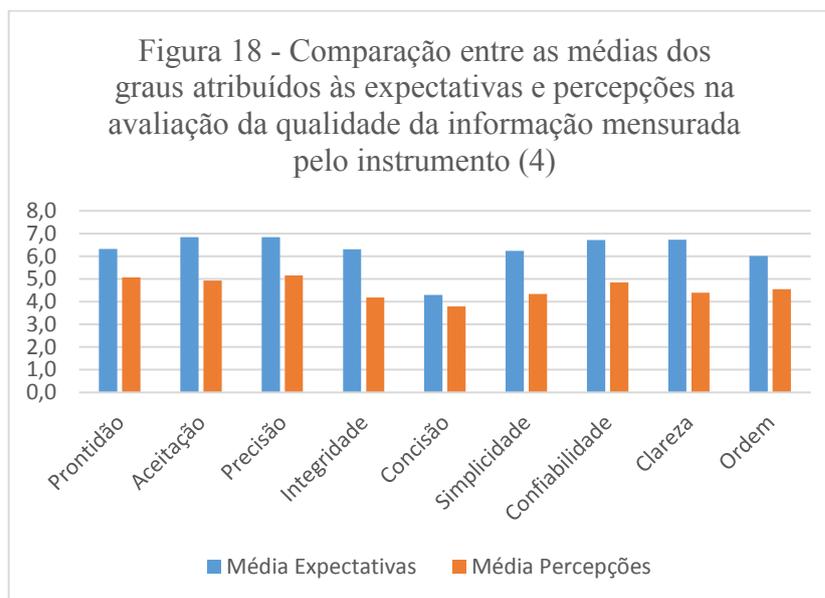
| Dimensões | Atributos de Qualidade | Média | Conceito Satisfação |
|-----------|------------------------|-------|---------------------|
| Tempo | Prontidão | -1,3 | Insatisfatório |

| | | | |
|----------|----------------|------|----------------|
| Conteúdo | Aceitação | -1,9 | Insatisfatório |
| | Precisão | -1,7 | Insatisfatório |
| | Integridade | -2,1 | Insatisfatório |
| | Concisão | -0,5 | Insatisfatório |
| | Simplicidade | -1,9 | Insatisfatório |
| | Confiabilidade | -1,9 | Insatisfatório |
| Forma | Clareza | -2,3 | Insatisfatório |
| | Ordem | -1,4 | Insatisfatório |

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.3.8 Análise dos resultados do instrumento (4) - Avaliação do Portal da Transparência

De forma generalizada, a expectativa informada pelos usuários internos da informação publicada através do Portal da Transparência é que os atributos de qualidade têm uma elevada influência, porém a percepção não acompanha esta expectativa. Com isso, considera-se totalmente insatisfatória a qualidade atual da informação divulgada, de acordo com a visão dos servidores. A figura abaixo ilustra a comparação entre as médias das expectativas e das percepções.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse sentido, considerando que todos os atributos da qualidade da informação merecem atenção dos gestores, pois se enquadram nas três situações alertadas por Gualazzi (2010) que demandam maior atenção, quais sejam: 1) expectativas elevadas; 2) percepções de menor valor; e 3) gaps negativos; realizou-se o cálculo de quartis, conforme metodologia explicada anteriormente.

Dessa forma, por meio da tabela abaixo, é possível identificar os atributos da qualidade da informação classificados de acordo com a prioridade dos seus respectivos gaps, expectativas e percepções.

Tabela 24 – Classificação dos atributos de qualidade por prioridade, segundo gaps, percepções e expectativas, resultantes da avaliação da qualidade da informação mensurada pelo instrumento (4)

| Classificação dos atributos segundo os gaps | | | Classificação dos atributos segundo as expectativas | | | Classificação dos atributos segundo as percepções | | |
|---|------------------------|-------------|---|------------------------|------------|---|------------------------|------------|
| Prioridades | Atributos de qualidade | Mé dia | Prioridades | Atributos de qualidade | Mé dia | Prioridades | Atributos de qualidade | Mé dia |
| Baixa | Prontidão | -1,3 | Moderada | Prontidão | 6,3 | Baixa | Prontidão | 5,1 |
| Crítica/alta | Aceitação | -1,9 | Crítica | Aceitação | 6,8 | Moderada | Aceitação | 4,9 |
| Moderada | Precisão | -1,7 | Crítica | Precisão | 6,8 | Baixa | Precisão | 5,1 |
| Crítica/alta | Integridade | -2,1 | Moderada | Integridade | 6,3 | Crítica | Integridade | 4,2 |
| Baixa | Concisão | -0,5 | Baixa | Concisão | 4,3 | Crítica | Concisão | 3,8 |
| Crítica/alta | Simplicidade | -1,9 | Baixa | Simplicidade | 6,2 | Crítica | Simplicidade | 4,3 |
| Crítica/alta | Confiabilidade | -1,9 | Alta | Confiabilidade | 6,7 | Moderada | Confiabilidade | 4,8 |
| Crítica/alta | Clareza | -2,3 | Alta | Clareza | 6,7 | Alta | Clareza | 4,4 |
| Moderada | Ordem | -1,4 | Baixa | Ordem | 6,0 | Alta | Ordem | 4,6 |
| Cálculo de quartis | 1º quartil | -1,9 | Cálculo de quartis | 1º quartil | 6,2 | Cálculo de quartis | 1º quartil | 4,3 |
| | 2º quartil | -1,9 | | 2º quartil | 6,3 | | 2º quartil | 4,6 |
| | 3º quartil | -1,4 | | 3º quartil | 6,7 | | 3º quartil | 4,9 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Da análise, conclui-se que os gestores devem priorizar melhorias nos atributos Integridade, Simplicidade e Clareza uma vez que os seus Gaps são considerados críticos e associam-se a percepções igualmente críticas. Este resultado confirma parcialmente os achados apontados anteriormente, que evidenciou a maior diferença entre a percepção e expectativa dos atributos Clareza e Integridade.

Por fim, não se pode afirmar que ações não devem ser tomadas visando melhorias dos atributos Prontidão, Concisão e Ordem, considerando que tiveram criticidade baixa para os Gaps, uma vez que ainda se considera a qualidade da informação insatisfatória, pois o gap é

negativo. Aponta-se, com base nos critérios de mensuração dos quartis, que as ações para aperfeiçoamento destes atributos devem ser tomadas quando esgotadas as providências relacionadas aos demais, conforme a criticidade de cada situação.

5.3.9 Considerações Finais sobre a 3º fase da análise dos dados: aplicação do instrumento de avaliação da qualidade da informação

Conforme discorrido no presente item, o objetivo desta terceira fase da análise de dados foi avaliar se os atributos da qualidade da informação estudados, que representam os pressupostos da pesquisa, atingem conceito satisfatório de acordo com as expectativas e percepções dos usuários internos da informação relacionada às categorias temáticas elaboradas.

Dessa forma, foi evidenciado que todos os nove atributos da qualidade da informação estudados atingem conceito insatisfatório de qualidade, de acordo com os servidores do Órgão, para todas as categorias temáticas analisadas.

Inicialmente, esse achado por ser explicado por conta da alta expectativa dos servidores em relação à qualidade dos atributos estudados, fato que foi apontado em todos os instrumentos aplicados, com maior incidência da nota 7 (maior grau) da escala Likert. Por sua vez, a alta expectativa se deve ao tipo de informação que está sendo publicada em transparência ativa, no caso, os Relatórios de Auditoria/Fiscalização, os dados correccionais de empresas, os pedidos de acesso à informação realizados anteriormente, as estatísticas sobre a LAI e as informações publicadas pelo Portal da Transparência.

Essas informações representam parte dos principais produtos finalísticos da CGU, com importância para o controle social e relevância na ampliação dos resultados dos trabalhos da CGU pelas partes interessadas, inclusive por entes federativos, produto este previsto no Planejamento Estratégico da CGU 2016-2019. Assim, é de se esperar uma alta expectativa quanto à qualidade das informações publicadas.

Porém, a percepção efetiva dos servidores não acompanhou a elevada expectativa, uma vez que os graus 5 e 6 da escala Likert tiveram maior incidência. Assim, considerando o gap de satisfação como a diferença entre a percepção e expectativa, em todos os casos o gap apresentou resultado negativo, o que significa em um conceito insatisfatório de qualidade, segundo Gualazzi (2010).

Em relação ao estudo de prioridades, realizado segundo a metodologia de quartis, cuja finalidade é apontar os atributos que necessitam preferencialmente de melhorias na qualidade

da informação divulgada, aponta-se as conclusões listadas a seguir, considerando, inicialmente, a perspectiva do gap.

- 1) Quanto às informações publicadas pela Plataforma de Pesquisa de Relatórios, instrumento (1), foi evidenciado que os atributos Simplicidade, Clareza e Ordem são críticos.
- 2) Quanto às informações da seção correcional referente a empresas, no Portal da CGU, instrumento (2), foi evidenciado que os atributos Aceitação, Confiabilidade e Ordem são críticos.
- 3) Quanto às informações relacionadas aos pedidos de acesso à informação realizados anteriormente e estatísticas da LAI, no Portal e-SIC, instrumento (3), foi evidenciado que os atributos Prontidão, Confiabilidade e Integridade são críticos.
- 4) Quanto às informações divulgadas pelo Portal da Transparência, instrumento (4), foi evidenciado que os atributos Aceitação, Integridade, Simplicidade, Confiabilidade e Clareza são críticos.

Por sua vez, de acordo com o estudo de prioridade considerando a perspectiva das expectativas, conclui-se o seguinte:

- 1) Quanto às informações publicadas pela Plataforma de Pesquisa de Relatórios, instrumento (1), foi evidenciado que o atributo Precisão é crítico.
- 2) Quanto às informações da seção correcional referente a empresas, no Portal da CGU, instrumento (2), foi evidenciado que o atributo Confiabilidade é crítico.
- 3) Quanto às informações relacionadas aos pedidos de acesso à informação realizados anteriormente e estatísticas da LAI, no Portal e-SIC, instrumento (3), foi evidenciado que os atributos Precisão e Confiabilidade são críticos.
- 4) Quanto às informações divulgadas pelo Portal da Transparência, instrumento (4), foi evidenciado que os atributos Aceitação e Precisão são críticos.

Por fim, em relação ao estudo de prioridades sob a perspectiva das percepções, foi evidenciado o que segue:

- 1) Quanto às informações publicadas pela Plataforma de Pesquisa de Relatórios, instrumento (1), foi evidenciado que os atributos Concisão, Simplicidade, Clareza e Ordem são críticos.

- 2) Quanto às informações da seção correcional referente a empresas, no Portal da CGU, instrumento (2), foi evidenciado que os atributos Precisão, Concisão, Simplicidade e Ordem são críticos.
- 3) Quanto às informações relacionadas aos pedidos de acesso à informação realizados anteriormente e estatísticas da LAI, no Portal e-SIC, instrumento (3), foi evidenciado que os atributos Integridade, Concisão, Confiabilidade e Ordem são críticos.
- 4) Quanto às informações divulgadas pelo Portal da Transparência, instrumento (4), foi evidenciado que os atributos Integridade, Concisão e Simplicidade são críticos.

Considerando todo o exposto, é possível concluir que os nove pressupostos da presente pesquisa não se confirmaram, uma vez que todos os atributos da qualidade da informação analisados tiveram conceito insatisfatório de qualidade, entre os usuários internos da informação, segundo o instrumento aplicado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Inicialmente, cabe registrar as limitações da pesquisa apresentada nesta Dissertação. A primeira diz respeito ao dinamismo e à velocidade das atualizações das informações e dos serviços disponibilizados nos portais da internet, proporcionados pelas tecnologias da informação. Assim, os resultados relativos aos portais da internet observados podem não estar mais aderentes com realidade presente, considerando posteriores alterações.

A segunda limitação relaciona-se com a ausência de estudos com a mesma finalidade do presente, uma vez que, em levantamentos realizados nas bases da SPELL, Scielo e Anpad, não se observou pesquisa semelhante: a análise dos pedidos de acesso à informação mais realizados a determinado Órgão público brasileiro, para posterior observação dos portais na internet relacionados, a fim de evidenciar se as práticas de transparência ativa atendem às demandas da sociedade, propondo melhorias na qualidade da informação. Assim, o caráter inédito da pesquisa reduziu as possibilidades de comparação dos resultados obtidos com outras referências. Porém, em que pese a pesquisa não ter subsídios para realizar comparações com estudos exatamente equivalentes, nesta conclusão serão apresentados paralelos com pesquisas afins que analisaram o nível de *accountability* e transparência de portais, bem como a qualidade da informação divulgada.

A terceira limitação diz respeito ao questionário de avaliação da qualidade da informação aplicado. Considerando que foi auferida a expectativa e percepção dos usuários internos da informação (os servidores do órgão) e não dos usuários cidadãos, a análise da qualidade da informação é prejudicada por não analisar a visão de quem efetivamente requisitou a informação demandada. Além disso, os servidores do órgão, por lidarem com a informação diretamente em suas atividades, têm mais afinidade com os dados que estão sendo tratados, o que tem o condão de enviesar suas percepções. Por fim, ainda sobre o questionário aplicado, coloca-se como limitação o baixo percentual de respostas, aproximadamente 12% do total de servidores que receberam os quatro instrumentos elaborados.

A primeira fase da pesquisa, a análise de conteúdo dos pedidos de acesso à informação realizados à CGU, tem o condão de evidenciar o que a sociedade quer saber do Órgão de Controle Interno Federal, através da consecução do objetivo específico (a) qualificar os pedidos de acesso à informação realizados pela sociedade à CGU.

Após análise de 1390 pedidos, foram elaboradas 73 categorias temáticas que foram relacionadas aos macroprocessos da CGU. Destas 73 categorias temáticas, 10 foram tidas como

as mais solicitadas pela sociedade, uma vez que os pedidos de acesso à informação relacionados (767) totalizam 55,20% do total de pedidos analisados.

Assim, foi demonstrado que a categoria temática de informação mais demandada foi a cópia de processo ou de expediente. Nesse sentido, mostra-se relevante que um Órgão cujo atividades finalísticas não diz respeito a autuação e tramitação processual, como os Tribunais de Justiça, Tribunais de Contas e outras unidades que ofertam serviços públicos por meio de procedimentos arrolados a processos físicos ou eletrônicos, seja majoritariamente demandado a encaminhar cópia dos seus processos administrativos e expedientes internos.

O direito de acesso ao processo administrativo, assegurando pela Constituição de 1988, é entendido como mais amplo do que o acesso ao processo judicial, uma vez que qualquer pessoa é titular desse direito, desde que tenha algum interesse atingido por ato constante do processo ou que atue na defesa do interesse geral (DI PIETRO, 2002). Assim, esse fato pode justificar a alta demanda pelos processos e expedientes da CGU e de qualquer outro órgão da Administração Pública.

Neste sentido, esta pesquisa não conclui pela pertinência de que a CGU elabore plataforma online de consulta aos seus processos e expedientes, mesmo tendo sido a informação mais demandada pela sociedade, uma vez que tal prática não se mostra oportuna e eficiente, considerando que o dispêndio tecnológico e financeiro para montar o aparato seria extremamente custoso para publicar em transparência ativa processos e produtos que não são os finalísticos da unidade.

Assim, revela-se uma boa prática de utilização da Lei de Acesso à Informação à CGU, em caso de necessidade da sociedade, a solicitação dos processos administrativos de competência do órgão, uma vez que se trata de pedido de acesso à informação, de alçada da CGU e que não se encontra em transparência ativa.

Por outro lado, a maioria das outras nove categorias temáticas apontadas como demandadas pela sociedade se relacionam às atividades finalísticas da CGU, sendo os principais produtos do Órgão. Por isso, mostrou-se relevante observar se estão publicados em transparência ativa e, caso estejam, propor melhorias na qualidade da divulgação, uma vez que a informação se encontra em transparência ativa, porém ainda é muito solicitada via LAI, o que leva a supor que a qualidade da informação não esteja satisfatória.

Dessa forma, através da segunda fase da pesquisa, observação dos portais da internet relacionados, quanto às categorias temáticas (1) quantitativo de servidores; (2)

manuais/normativos/procedimentos de auditoria; (3) a plataforma de pedido de acesso à informação; e (4) consequência de auditoria realizada, foi evidenciando que as informações solicitadas que se relacionam a essas categorias não estão divulgadas de forma total ou parcial em transparência ativa. Nesse sentido, foi recomendando a publicação dessas informações com vistas ao atendimento do objetivo específico (b) propor a publicação, em transparência ativa, das informações mais solicitadas ainda não divulgadas. Além disso, foi registrado que o total de pedidos relacionados às categorias temáticas não publicadas, ou publicadas de forma parcial, atinge o montante de 358 pedidos, ou seja, 46,7% dos 767 pedidos que formam as categorias temáticas tidas como as mais solicitadas.

Por sua vez, quanto às categorias temáticas (1) relatório de auditoria/fiscalização; (2) pesquisa no Portal da Transparência; (3) penalidades a empresas; (4) estatísticas sobre a LAI; e (5) pedido de acesso à informação realizado anteriormente, foi demonstrado que as informações demandadas que se relacionam a estas categorias estão divulgadas em transparência ativa. Além disso, evidenciou-se que o total de pedidos relacionados às categorias temáticas publicadas atinge o montante de 409 pedidos, o que totaliza 53,5% do universo analisado nesta etapa.

Este cenário, a publicação em transparência ativa de quantidade expressiva de informação, no caso, mais da metade das informações selecionadas para observação, vai ao encontro da pesquisa realizada pelo CETIC que mediu a disponibilidade de algumas informações pela Internet, de modo a compreender como os órgãos públicos utilizam as TIC para o acesso à informação pública. Os resultados evidenciam que atualmente, em decorrência da transparência ativa empreendida pelos órgãos públicos e em atendimento aos preceitos da LAI, a Administração Pública passou a divulgar mais informações em seus portais, independentemente de solicitações de terceiros (CETIC, 2016a).

Ademais, este achado também segue a linha da recomendação realizada pela Organização Artigo 19 de utilizar os pedidos de informação recebidos como referência para a divulgação dos temas, publicando em transparência ativa as informações mais solicitadas via transparência passiva, de modo que as duas esferas da transparência sejam complementares e possibilitando ampliar a transparência pública (ARTIGO 19, 2015).

Em complemento aos resultados relevantes que surgiram no decorrer da pesquisa, um achado da primeira fase da análise dos dados merece registro antes de prosseguir com os demais resultados desta conclusão, qual seja, o elevado número de pedidos de acesso à informação que foram desconsiderados para realização da análise de conteúdo.

Conforme apontado anteriormente, foram analisados 1390 pedidos de acesso à informação, com vistas a realizar a análise de conteúdo e apontar as suas respectivas categorias temáticas. Porém, o universo de pedidos de informação realizados à CGU, durante o mesmo período, julho de 2015 a julho de 2017, foi de 1946 pedidos.

Essa diferença de 556 pedidos (28,57% do total de pedidos realizados) se refere a pedidos incompreensíveis, desproporcionais, genéricos, repetidos, que exigem tratamento adicional de dados, ou que se referem a informação sigilosa, inexistente, ou cuja competência de resposta pertence a outro Órgão. Ademais, convém lembrar que a motivação para desconsiderar os pedidos foi dada pelo analista responsável pela resposta do pedido informação, constando na mesma planilha disponibilizada pelo e-SIC com as solicitações de acesso realizadas, sendo corroborada pelas análises desempenhadas na presente pesquisa.

Nesse sentido, chama atenção o elevado quantitativo de pedidos desconsiderados cuja competência pertence a outro Órgão (141; 25,35% dos pedidos desconsiderados), bem como aquelas solicitações que não se tratam de pedido de acesso à informação (148; 26,61% dos pedidos desconsiderados).

O expressivo número de pedidos referentes ao primeiro grupo, outro órgão competente, pode ser explicado pelo desconhecimento de parte da sociedade em relação às competências de atuação do Ministério da Transparência, uma vez que a CGU é responsável pelo controle da aplicação dos recursos públicos federais e, por vezes, a população confunde esta competência com a própria execução da política. Por isso, foi evidenciado um elevado quantitativo de pedidos (59) cujo competência de resposta pertence a Prefeitura Municipal (42% do total de 141).

Dessa forma, possível solução para diminuir o quantitativo de pedidos de acesso à informação realizados à CGU que deveriam ser feitos a outro órgão é o e-SIC notificar, quando o cidadão assinalar que o pedido será direcionado à CGU, que não se trata do órgão responsável pela execução primária da política pública.

Em relação ao segundo grupo, solicitações que não se tratam de pedido de acesso à informação, o elevado quantitativo pode ser explicado pelo desconhecimento ainda latente na população sobre as competências e abrangência da LAI. Em que pese o portal e-SIC avisar, quando do início do registro do pedido de acesso, que a plataforma não é o canal adequado para apresentação de reclamações, solicitação de serviços e consultas sobre interpretação de normativos ou denúncias, o cidadão parece confundir a disponibilização de informações pelo

setor público com serviços propriamente desempenhados por uma Ouvidoria, tais quais a apresentação de denúncia, reclamação, sugestões e elogios.

Em outro momento, iniciou-se a terceira fase da pesquisa, aplicação do instrumento de avaliação da qualidade da informação, em relação às informações das categorias temáticas que se encontram divulgadas em transparência ativa, conforme evidenciado na fase de observação dos portais: (1) relatório de auditoria/fiscalização; (2) pesquisa no Portal da Transparência; (3) penalidades a empresas; (4) estatísticas sobre a LAI; e (5) pedido de acesso à informação realizado anteriormente.

Assim, foi utilizado o modelo proposto por Gualazzi (2010) que mensura o grau de satisfação dos usuários da informação e foi elaborado com base no instrumento SERVQUAL de Parasuraman et al. (1988). Dessa forma, foi encaminhado aos servidores da CGU instrumento específico de acordo com cada categoria temática analisada. Apenas as categorias *estatísticas sobre a LAI e pedido de acesso à informação realizado anteriormente* foram agrupadas no mesmo instrumento, considerando que estão divulgadas no mesmo espaço do portal e-SIC. Além disso, os instrumentos foram encaminhados para os servidores que atuam nas respectivas unidades que utilizam a informação demandada.

Nesse sentido, com base nos graus atribuídos às expectativas e percepções dos usuários da informação, foram calculados os gaps de satisfação dos usuários, representados pela diferença entre a percepção e a expectativa. Da análise das respostas obtidas, foi evidenciado que todos os nove atributos da qualidade da informação estudados atingiram conceito insatisfatório de qualidade, para todas as categorias temáticas analisadas, uma vez que a alta expectativa dos servidores foi acompanhada de uma baixa de percepções. Neste momento, considerou-se como atendido o objetivo específico (c) evidenciar o nível de satisfação, por parte dos usuários internos do Órgão, sobre a qualidade da informação publicada pelo CGU em transparência ativa.

Uma vez que os gaps resultantes foram negativos, resultando em um nível de qualidade inaceitável e aquém do desejado, foram apontados os atributos da qualidade da informação que necessitam preferencialmente de aperfeiçoamento e melhorias, de acordo com as perspectivas do gap, expectativas e percepções, com a finalidade de atender o objetivo específico (d) propor melhorias na qualidade da informação divulgada, porém ainda solicitada pela sociedade.

Dessa maneira, foi concluído que os pressupostos da pesquisa (P1) prontidão; (P2) atualização; (P3) precisão; (P4) integridade; (P5) concisão; (P6) simplicidade; (P7)

confiabilidade; (P8) clareza; e (P9) ordem não se confirmaram, uma vez que a qualidade da informação publicada em transparência ativa pelo Órgão atingiu conceito insatisfatório de qualidade entre os usuários internos para os nove atributos analisados.

Em comparação com outras pesquisas que observaram a implementação da LAI ou a transparência ativa dos portais de órgãos públicos nas três esferas de governo, é possível observar que os resultados do presente estudo seguem a tendência apontada pela doutrina acadêmica nacional. Nesse sentido, utilizando os conceitos da doutrina e analisando as categorias temáticas sob as perspectivas da *accountability* (transparência, participação popular e prestação de contas) é possível relacionar as categorias temáticas às dimensões da *accountability* da seguinte forma:

a) Relatório de Auditoria/Fiscalização: Considerando que a plataforma de publicação de relatórios da CGU é a forma de transparência dos relatórios elaborados pela Secretaria Federal de Controle Interno, coloca-se essa categoria temática vinculada preminentemente à dimensão transparência. Ademais, uma vez que os relatórios, por vezes, são instrumentos de prestação de contas, também se vincula predominantemente a categoria temática a esta dimensão.

b) Pesquisa no Portal da Transparência: Considerando que o Portal da Transparência é o instrumento de prestação de contas das despesas e receitas do Governo Federal, possibilitando a participação e o controle social, conclui-se pelo estrito relacionamento com as dimensões prestação de contas e participação popular.

c) Penalidades a Empresas: Considerando que o espaço no Portal da CGU relacionado tem como objetivo principal deixar transparente as informações correccionais das empresas com vistas a ampliar a participação e o controle social, conclui-se pelo estrito relacionamento com a dimensão transparência e participação popular.

d) Estatísticas sobre a LAI e Pedido de Acesso à Informação realizado anteriormente: Considerando que a Lei de Acesso à Informação e as informações relacionadas são importantes instrumentos de participação popular, vincula-se a categoria temática principalmente a esta dimensão.

Assim, uma vez que a qualidade das informações relacionadas às referidas categorias temáticas teve conceito insatisfatório entre os usuários internos da informação, conclui-se por indução (GIL, 2002) que as dimensões da *accountability* promovida pela CGU carecem de aperfeiçoamento e melhorias. Este achado se coaduna com os resultados apontados principalmente por Campagnoni et al. (2015) e Raupp e Pinho (2013), uma vez que concluíram

pela inadequada promoção de *accountability*, bem como por maiores incentivos à participação popular, em relação aos portais analisados.

Considerando todo o exposto, valendo-se da questão que norteou esta pesquisa, é possível observar que a transparência ativa empreendida pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União não atende às demandas informacionais, considerando que o conceito de satisfação da qualidade da informação, entre os servidores do Órgão, foi insatisfatório para todos os atributos da qualidade da informação estudados, em razão das percepções dos servidores terem sido superadas pelas suas expectativas nos cenários analisados.

Antes de registrar as recomendações para pesquisas futuras, vale lembrar que os resultados desse estudo se referem ao Órgão responsável pelo monitoramento da Lei de Acesso à Informação, bem como pela análise, em segunda instância, dos recursos impetrados em caso de negação do acesso à informação. Por isso, espera-se, em tese, maior aderência da transparência realizada pelo órgão aos preceitos da LAI, inclusive quanto à qualidade da informação.

Posto isso, recomenda-se que, em nível federal, o estudo comparativo entre a transparência ativa e passiva, sugerindo informações para publicação, bem como melhorias na qualidade da informação já divulgada, seja replicado nos outros Órgãos centrais que compõe as carreiras do chamado Ciclo de Gestão do Poder Executivo Federal: Ministério do Planejamento; Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; e, em que pese não estar propriamente relacionado ao Ciclo de Gestão, o Banco Central do Brasil.

Sugere-se a replicação do modelo nessas unidades uma vez que são as responsáveis pelas atividades necessárias à gestão e avaliação de políticas públicas direcionadas à promoção do desenvolvimento nacional e à melhoria do acesso aos serviços públicos¹. Assim, vislumbra-se maior aderência às singularidades das atividades desempenhadas pela CGU, o que pode advir em maior comparabilidade dos resultados revelados.

Em complemento às sugestões de aplicação no âmbito federal, é recomendado que o estudo seja realizado nos órgãos responsáveis pelo monitoramento das políticas públicas tidas como prioritárias ao cidadão, como educação, saúde, segurança pública e desenvolvimento social, considerando que esses órgãos executam elevado montante de recursos públicos federais e são competentes pelas políticas que envolvem maior criticidade e impacto à sociedade.

1. Disponível em: <http://ciclodegestao.org.br/>. Acesso em 09.12.2017.

Ademais, recomenda-se que, em nível estadual e municipal, o estudo seja replicado nas respectivas Controladorias-Gerais ou nas unidades equivalentes responsáveis pelo controle interno local, visando à semelhança entre as atividades desempenhadas e os produtos eventualmente obtidos.

Ainda explorando as diversas possibilidades de estudos futuros, sugere-se que seja analisada, nos mesmos órgãos citados anteriormente, a quantidade de pedidos de acesso à informação realizados indevidamente, especificamente os casos que outra entidade seja a responsável pela resposta e as situações que não se tratam de pedido de acesso à informação, a fim de comparar se o alto quantitativo de ocorrências se repete e aprofundar as causas desses eventos.

Por fim, apesar de não ter sido objetivo específico expresso da presente pesquisa, buscou-se, conhecendo as limitações do estudo, contribuir para a modernização da transparência pública dos Órgãos da Administração Pública brasileira, através da ampliação do debate sobre a importância de ambas as esferas da transparência – ativa e passiva – nos Órgãos Públicos do Brasil.

Nesse sentido, espera-se que os resultados apresentados sensibilizem os gestores públicos a pautar a publicação das informações em transparência ativa de acordo com o que a sociedade quer saber da Administração Pública. Com a publicação da Lei de Acesso à Informação brasileira, é possível mensurar de forma mais estruturada as necessidades de informação da sociedade, evidenciando as demandas prioritárias.

Assim, com a divulgação das necessidades informacionais do cidadão com qualidade, respeitando as características dos atributos da informação, espera-se construir os subsídios para estruturar a sociedade de forma que os cidadãos sejam conscientes de seus direitos e tenham conhecimento da ação de seus governantes, fortalecendo a *accountability* e, conseqüentemente, maximizando o estágio democrático da Nação, conforme a perspectiva ensinada por Campos (1990).

REFERÊNCIAS

AKUTSU, L. **Sociedade da Informação, *Accountability* e Democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil.** 2002. 152 f. Dissertação (Mestrado) - Administração, Departamento de Núcleo de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6461>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

AKUTSU, L.; PINHO, J.A.G. DE. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 5, p. 723–745, 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6461/5045>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

ALVES, D.P. Acesso à informação pública no Brasil: um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social. In: 6º concurso de monografias da CGU, Brasília, 2011. **Anais...** Brasília, CGU, 2011. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/backup/premios/premios-realizados/pasta-concurso-de-monografias-da-cgu/concurso-de-monografias-da-cgu-2011/profissionais/mencao-honrosa>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

AMARAL, M.S.; PINHO, J.A.G. DE. Sociedade da Informação e Democracia: Procurando a *Accountability* em Portais Municipais da Bahia. In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Administração, Rio de Janeiro, 2008. **Anais...** Rio de Janeiro, ANPAD, 2008. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A604.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

ARTIGO 19. **O Direito do Público a Estar Informado.** Princípios sobre a Legislação de Liberdade de informação. Artigo 19, Londres, 1999. Disponível em: <<https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/public-right-to-know-portuguese.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

ARTIGO 19. **Leis de Acesso à Informação: Dilemas de implementação.** Estudos em liberdade de informação. 2011. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2011/10/estudos-em-liberdade-de-informaccca7acc83o-1-web.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

ARTIGO 19. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014.** Artigo 19, São Paulo, SP, 2015. Disponível em: <<http://artigo19.org/blog/2015/05/15/monitoramento-da-lei-de-acesso-a-informacao-publica-em-2014-2/>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BALBE, R.S. Uso de tecnologias da informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. **Revista do Serviço Público.** Brasília, v.61, n.2, p.180- 209, abr/jun. 2010. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/45>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa, Portugal: Edições 70, 1977.

BATISTA, C.L. **Informação pública: entre o acesso e a apropriação social.** 2010. 202f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-05112010-110124/.../2349823.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BELL, D. **O Advento da Sociedade Pós-Industrial: uma tentativa de previsão social.** Tradução de Heloysa de Lima Dantas (do original *The Coming of Post-Industrial Society*, 1973). São Paulo: Ed. Cultrix, 1977. 540p.

BELLAMY, C.; TAYLOR, J. A. **Governing in the Information Age.** Buckingham, Open University Press, 1998. 196p. il.

BERNARDO, J. S.; SEDIYAMA, G. A. S.; REIS, A. O. *Transparência e Accountability na Administração do município de Viçosa - MG e seus limítrofes.* In: XII Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade, 2015, São Paulo. **Anais...** São Paulo, USP, 2015. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/anais/artigos152015/default.asp?con=2>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro.** Brasília, DF, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal.** Brasília, DF, 2ª edição, 2016. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao_lai_2edicao.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2017

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial da União**, 16 mai. 2012, p.1, Edição Extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso em: 10 nov. 2017

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, 18 nov. 2011, p.1, Edição Extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. **Guia de publicação ativa nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.** 4ª Edição, Brasília, 2016. Disponível em:

<http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/guia_4a-versao-versao-dezembro-2016.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017.

CAMPAGNONI, M.; CARVALHO, R.D.; LYRIO, M.V.L.; LUNKES, R.J.; ROSA, F.S. DA. Transparência no Poder Legislativo Municipal: uma análise dos Portais Eletrônicos das Câmaras de Vereadores das Capitais brasileiras. **Revista Gestão Organizacional**, v. 9, n. 1, 2016. Disponível em: <<https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/2934>>. Acesso em: 10 nov. 2017

CAMPOS, A.C. *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o Português? **Revista de Administração Pública**. Vol. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990. Disponível em: <<https://accountabilityadmpublica.wikispaces.com/file/view/AccountabilityQuando+poderemos+traduzi-la+par+o+portugu%C3%AAs+-+Anna+Maria+Campos.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2017

CAMPOS, R.; PAIVA, D.; GOMES, S. Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. **Sociedade e Estado**. Vol. 28, n. 2, mai./ago. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v28n2/v28n2a12.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2017

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede - A Era da Informação**: economia, sociedade e cultura. 4ª. Tradução de Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2000. Vol. 1. 617p. il.

CASTELLS, M. **A galáxia da Internet**: reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade. Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2003

CETIC. **TIC Governo Eletrônico 2015**. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro. CETIC, São Paulo, 2016a. Disponível em: <http://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2015_LIVRO_ELETRONICO.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2017

CETIC. **TIC Domicílios 2015**. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros. CETIC, São Paulo, 2016b. Disponível em: <http://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_Dom_2015_LIVRO_ELETRONICO.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2017

COELHO, T. R.; CANTONI, S.L.; CUNHA, M.A.; TEIXEIRA, M.A.C. Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta? In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Administração – ANPAD, Belo Horizonte, 2006. **Anais...** Belo Horizonte, ANPAD, 2006. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/281850181_Transparencia_governamental_nos_estados_e_grandes_municipios_brasileiros_uma_danca_dos_sete_veus_incompleta>. Acesso em: 11 nov. 2017.

COSTA, J. M. DE; TORES, F.J.V.; KONFESSOR, K.L.A.; SANTOS, J.F. DOS. A Informação Pública no Brasil: uma Análise da Transparência Pública nos Portais das Prefeituras da Paraíba no ano de 2014. In: VI Congresso Nacional de Administração e Contabilidade, Rio de Janeiro, 2015. **Anais...** Rio de Janeiro, AdCont, 2015. Disponível em: <<http://www.adcont.net/index.php/adcont/adcont2015/paper/viewFile/1773/442>>. Acesso em:

24 nov. 2017.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2007. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/696271/mod_resource/content/1/Creswell.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2017

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A.C. DE S.; SILVA, L.M. DE; MACEDO, M.A. DA S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n1/v46n1a08.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2017

CUNHA, M. A. V. C. **Portal de serviços públicos e de informação ao cidadão: estudo de casos no Brasil**. 2000. 172f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. Disponível em: <http://bdpi.usp.br/single.php?_id=001199518>. Acesso em: 11 nov. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14ª edição. São Paulo: Atlas, 2002, p. 510.

FERREIRA, R. S. **A sociedade da informação no Brasil: um ensaio sobre os desafios do Estado**. Ciência da Informação, Brasília, DF, v. 32, n. 1, p. 36–41, 2003. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/1017/1072>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

FUNG, A.; GRAHAM, M.; WEIL, D. **Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency**. New York: Cambridge University Press, 2007.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em: <http://www.urca.br/itec/images/pdfs/modulo%20v%20-%20como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2017.

GONZÁLEZ DE GÓMES, M.N. Da política de informação ao papel da informação na política contemporânea. **Revista Internacional de Estudos Políticos**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 67-96. abr. 1999. Disponível em: <<https://www.scienceopen.com/document?vid=c6fe4936-0766-4a3b-98fd-2ed4453a5233>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

GUALAZZI, G.A.S. **Proposta de um instrumento para avaliação e melhoria da qualidade da informação**. 2010. 145f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Faculdade de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Metodista de Piracicaba, Santa Bárbara D'Oeste, 2010. Disponível em: <<https://www.unimep.br/phpg/bibdig/aluno/visualiza.php?cod=654>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

HEALD, D. **Transparency. The key to better governance**. New York: Oxford University Press, 2006. p. 25-43.

JARDIM, J.M. **Transparência e opacidade do estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói: Editora Universidade Federal Fluminense, 1999. Disponível em: <<http://www.uff.br/ppgci/editais/transparencia.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

_____. A lei de acesso à informação pública: Dimensões político-informacionais. In: ENANCIB 2012. **Anais...** ENANCIB, 12 Disponível em: <<http://www.eventosecongressos.com.br/metodo/enancib2012/arearestrita/pdfs/19384.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

JENSEN, M.C.; MECKLING, W.H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**, October, 1976, v. 3, n. 4, pp. 305-360. Disponível em: <http://uclafinance.typepad.com/main/files/jensen_76.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.

JÓIA, L.A.; CAVALCANTE NETO, A.A. Fatores críticos de sucesso na construção de processos government-to-government. **Organizações & Sociedade**. V. 11, n. 29. Janeiro/abril 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v11n29/02.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

LEVY, P. **Cibercultura**. Trad. Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Editora 34, 1999. 260 p. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4091443/mod_resource/content/1/Cibercultura%20%28LEVY%29.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2017.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; TEIXEIRA, M. A. C. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, p. 54–67, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3980/2851>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

MALIN, A. O Mal-Estar Brasileiro na Sociedade da Informação. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 12, nº. 4, p. 30-35, out-dez/1998. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v12n04/v12n04_05.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.

MANDEL, A.; SIMON, I.; DELYRA, J. L. Informação: computação e comunicação. **Revista USP**, São Paulo, v. 35, p. 10-45, 1997. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/26865>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

MARTINS, L. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos Enap**, nº 8, Brasília, 1997. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/239/1/Caderno%20ENAP%2008.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

MARTINS, P. L. Acesso à Informação. Um direito fundamental e instrumental. **Acervo**, Rio de Janeiro, v.24, nº 1, p.233-244, jan/jun 2011. Disponível em: <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/381/381>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

MARTINS, G. A.; THEOPHILO, C.R. **Metodologia da investigação científica para ciências**

sociais aplicadas. São Paulo. Atlas, 2007.

MAZZEI, B.B.; CASTRO, A.L. DE. Governo Eletrônico – A transparência no Governo do Estado do Paraná. In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Administração – ANPAD, Belo Horizonte, 2014. **Anais...** Rio de Janeiro, ANPAD, 2014. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1570.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2017.

MEIJER, A. Understanding modern transparency. **International Review of Administrative Sciences**, v. 75, n. 2, p. 255-269, 19 jun. 2009. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0020852309104175>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

MICHENER, G. BERSCH, K. Conceptualizing the Quality of Transparency. Political Concepts. **Committee on Concepts and Methods Working Paper Series**, 49, p. 1-27, 2011. Disponível em: <http://www.concepts-methods.org/Files/WorkingPaper/PC_49_Michener_Bersch.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.

MORAIS, L. S.; TEIXEIRA, M. G. C. Interfaces da *Accountability* na Administração Pública Brasileira: Análise de uma experiência da Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. **Revista Eletrônica de Administração**. Porto Alegre, v. 22, p. 77-105, 2016. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/read/article/view/62768>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

MOSER, C. How open is “open as possible”? Three different approaches to transparency and openness in regulating access to EU documents. **IHS Political Science Series**, v. 80, 2001.

O'DONNELL, G. **Democracia Delegativa?** *Novos Estudos*, nº 31, out, 1991. p. 25-40.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP - OGP. **Práticas de governo aberto**. 2011. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o Governo – Como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Editora MH Comunicação, 1992.

PAES, E. B. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 62, p. 407–423, 2011. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/80>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

PAPENFUB, U.; SCHAEFER, C. Improving public *accountability* by aligning reporting to organizational changes in public service provision - an empirical Internet study of all Austrian, German and Swiss towns and states from an agency-theory perspective. **International Review of Administrative Sciences**, v. 76, n. 3, p. 555-576, September 2010. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020852310372451>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

PARASURAMAN, A.; ZEITHAML, V. A.; BERRY, L. L. Servqual: A multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality. **Journal of Retailing**, v. 64, n. 1, p. 12- 40, 1988. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Valarie_Zeithaml/publication/225083802_SERVQUA_L_A_multiple_Item_Scale_for_measuring_consumer_perceptions_of_service_quality/links/5>

429a4540cf27e39fa8e6531/SERVQUAL-A-multiple-Item-Scale-for-measuring-consumer-perceptions-of-service-quality.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2017.

PINHO, J.A.G.; IGLESIAS, D.; SOUZA, A. Portais de Governo Eletrônico de Estados no Brasil: muita tecnologia e pouca democracia. In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Administração – ANPAD, Salvador, 2006. **Anais...** Salvador, ANPAD, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-0901.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

PINHO, J.A.G.; WINKLER, I. Dabliu, Dabliu, Dabliu: Sociedade da Informação. Que informação? In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Administração – ANPAD, Rio de Janeiro, 2007. **Anais...** Rio de Janeiro, ANPAD, 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod_evento=1&cod_edicao_subsecao=280&cod_evento_edicao=33&cod_edicao_trabalho=7059>. Acesso em: 10 nov. 2017.

PINHO, J.A.G.; SACRAMENTO, A. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6898/5471>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

PINHO, J.A.G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 471–493, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6642/5226>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

PLATT NETO, O. A. ; CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, p. 75-94, 2007. Disponível em: <<http://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

PRADO, O. **Governo eletrônico, reforma do estado e transparência: o programa de governo eletrônico do Brasil**. 2009. 199 p. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2501>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

RAUPP, F. M.; PINHO, J.A.G. Prestação de contas nos portais eletrônicos de Assembleias Legislativas: um estudo após a Lei de Acesso à Informação. **Revista Gestão & Planejamento**, v. 15, n. 1, p. 144-161, 2014. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/30366/prestacao-de-contas-nos-portais-eletronicos-de-assembleias-legislativas--um-estudo-apos-a-lei-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

RAUPP, F. M.; PINHO, J.A.G. *Accountability* em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. **Revista de Administração**, v. 48, n. 4, p. 770–782, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rausp/v48n4/11.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

RAUPP, F. M.; PINHO, J.A.G. Portais eletrônicos de Câmaras localizadas em pequenos

municípios catarinenses: murais eletrônicos ou promotores de construção da prestação de contas, transparência e participação? **Pensar Contábil**, v. 14, n. 53, p. 35-44, 2011. Disponível em: <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/pensarcontabil/article/viewFile/1241/1168>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

RESENDE, W. D. C.; NASSIF, M. E. Aplicação da lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros. **Revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação**, v. 20, n. 42, p. 1, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/1518-2924.2015v20n42p1>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

RIBEIRO, M. M; MATHEUS, R; VAZ, J. C. New perspectives for electronic government: the adoption of open government data in Brazil. In: 8º CONTECSI - International Conference on Information Systems and Technology Management, São Paulo, 2011. **Anais...** São Paulo, CONTECSI, 2011. Disponível em: <https://dl.acm.org/citation.cfm?id=2463734>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

RODRIGUES, G. M. Indicadores de “transparência ativa” em instituições públicas: análise dos portais de universidades públicas federais”. **Liinc em Revista**, v. 9, n. 2, p. 423–438, 2013. Disponível em: revista.ibict.br/liinc/article/download/3474/3013>. Acesso em: 11 nov. 2017.

SÁ, M.I. DA F. E; José Saramago: um olhar sobre a globalização e a Sociedade da Informação. **Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação**, vol. 13, n. 2, Mai/Ago., 2016 pp. 301-322. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1807-17752016000200301&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 10 nov. 2017.

SÁ, M. I. DA F. E; MALIN, A. M. B. Lei De Acesso À informação: Um Estudo Comparativo Com Outros Países. In: XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação - XIII ENANCIB 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, BENANCIB, 2012. P. 1–17. Disponível em: <http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/handle/123456789/1789>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

SANTOS, P.M.; BERNARDES, M.B.; ROVER, A.J. **Teoria e prática de governo aberto: lei de acesso à informação nos executivos municipais da região sul**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/conteudo/publica%C3%A7%C3%A3o-teoria-e-pr%C3%A1tica-de-governo-aberto-lei-do-acesso-%C3%A0-informa%C3%A7%C3%A3o-nos-executivos-mun>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

SCHEID, N. M. J.; REIS, P. G. R. As tecnologias da informação e da comunicação e a promoção da discussão e ação sociopolítica em aulas de ciências naturais em contexto português. **Ciência & Educação**, Bauru, v. 22, n. 1, p. 129-144, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S151673132016000100129&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 10 nov. 2017.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SILVA, T. E.; EIRÃO, T. G.; CAVALCANTE, R. DA S. Acesso à Informação: notas de pesquisa. **Informação & Informação**, v. 18, n. 2, p. 01–19, 2013. Disponível em:

<<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/16125>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

SILVA, S. P. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 450–468, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200007>. Acesso em: 11 nov. 2017

SIRAQUE, V. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição Federal de 1988**. 2009. 212 f. Dissertação (Mestrado) – Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.siraque.com.br/monografia2004.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

SLOMSKI, V. **Manual de Contabilidade Pública - Um Enfoque na Contabilidade Municipal**. 2a ed. São Paulo, 2006.

SORJ, B. **brasil@povo.com**: a luta contra a desigualdade na Sociedade da Informação. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora; Brasília, DF: Unesco, 2003. Disponível em: <http://www.bernardosorj.com/pdf/Brasil_@_povo_com.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2017.

YAZIGI, A. F. Dinheiro, política y transparencia: El imperativo democrático de combatir la corrupción. **Anais...** 9th International Anti-Corruption Conference (IACC), Durban, 1999. Disponível em: <<http://anterior.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/2015/03/AFERREIRO.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137–158, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2015v12n25p137>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

APÊNCIDE A - RELAÇÃO DAS CATEGORIAS TEMÁTICAS ELABORADAS NA PRIMEIRA FASE DA PESQUISA (ANÁLISE DE CONTEÚDO DOS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO REALIZADOS)

| Macroprocesso Relacionado | Categoria Temática | 2015 | 2016 | 2017 | TOTAL |
|--|--|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Controle Interno | 01. Ações de capacitação | 5 | 5 | 2 | 12 |
| Controle Interno | 02. Âmbito de atuação | 4 | 5 | 2 | 11 |
| Controle Interno | 03. Auditoria de pessoal | 2 | 4 | 1 | 7 |
| Controle Interno | 04. Consequência de auditoria realizada | 8 | 26 | 6 | 40 |
| Controle Interno | 05. Estatísticas/Quantitativo de Auditoria | 2 | 7 | 14 | 23 |
| Controle Interno | 06. Manuais/Normativos/ Procedimentos de Auditoria | 15 | 21 | 29 | 65 |
| Controle Interno | 07. Relatório de Auditoria/Fiscalização | 38 | 56 | 41 | 135 |
| Controle Interno | 08. Tomada de Contas Especial | 4 | 3 | 1 | 8 |
| Total de Pedidos - Macroprocesso Controle Interno | | 78 | 127 | 96 | 301 |
| Cópia de Processo/Expediente | 09. Cópia de Processo/Expediente | 17 | 55 | 66 | 138 |
| Total de Pedidos - Cópia de Processo/Expediente | | 17 | 55 | 66 | 138 |
| Correição | 10. Denúncia realizada/como realizar | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Correição | 11. Estatísticas empresas penalizadas | 0 | 3 | 7 | 10 |
| Correição | 12. Estatísticas servidores penalizados | 6 | 13 | 8 | 27 |
| Correição | 13. Manuais/Normativos/Procedimentos de Correição | 0 | 5 | 4 | 9 |
| Correição | 14. Penalidade a empresa | 22 | 30 | 19 | 71 |
| Correição | 15. Penalidade a servidor | 3 | 6 | 0 | 9 |
| Total de Pedidos - Macroprocesso Correição | | 31 | 58 | 38 | 127 |
| Escala Brasil Transparente | 16. Manuais/Normativos/ Procedimentos | 3 | 1 | 16 | 20 |
| Escala Brasil Transparente | 17. Resultados/Cronogramas/Estatísticas | 11 | 15 | 6 | 32 |
| Total de Pedidos - Macroprocesso Escala Brasil Transparente | | 14 | 16 | 22 | 52 |
| Interno | 18. Afastamento/Licença de Servidores | 0 | 5 | 6 | 11 |
| Interno | 19. Agenda de Autoridades | 0 | 1 | 1 | 2 |
| Interno | 20. Aposentadoria | 0 | 4 | 0 | 4 |
| Interno | 21. Carreira Finanças e Controle | 1 | 10 | 2 | 13 |
| Interno | 22. Concurso e seleção interna | 5 | 19 | 2 | 26 |
| Interno | 23. Custos e Orçamento | 4 | 15 | 7 | 26 |
| Interno | 24. Diárias e Passagens | 0 | 2 | 1 | 3 |
| Interno | 25. Estrutura Física do Órgão | 5 | 5 | 3 | 13 |
| Interno | 26. Estrutura Funcional do Órgão | 6 | 13 | 2 | 21 |
| Interno | 27. Jornada de Trabalho | 2 | 4 | 1 | 7 |
| Interno | 28. Licitações e Contratos | 6 | 12 | 4 | 22 |
| Interno | 29. Normativos e legislações | 2 | 4 | 6 | 12 |
| Interno | 30. Parcerias | 2 | 1 | 1 | 4 |
| Interno | 31. Plano Operacional | 0 | 6 | 3 | 9 |

| | | | | | |
|---|--|-----------|------------|-----------|------------|
| Interno | 32. Política de Acessibilidade | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Interno | 33. Programa de Gestão de Demandas | 0 | 4 | 0 | 4 |
| Interno | 34. Quantitativo de servidores | 22 | 38 | 10 | 70 |
| Interno | 35. Remoção/Transferência | 0 | 2 | 1 | 3 |
| Interno | 36. Serviço Terceirizado/Estagiário | 10 | 4 | 2 | 16 |
| Interno | 37. Serviço Voluntário | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Interno | 38. Sistemas de Informação | 0 | 3 | 5 | 8 |
| Interno | 39. Veículos Oficiais/Taxi-Gov | 0 | 0 | 3 | 3 |
| Total de Pedidos - Macroprocesso Interno | | 65 | 152 | 62 | 279 |
| LAI | 40. Ações de Capacitação | 0 | 1 | 1 | 2 |
| LAI | 41. Âmbito de atuação | 0 | 0 | 4 | 4 |
| LAI | 42. Comissão Mista de Reavaliação de Informações | 0 | 1 | 2 | 3 |
| LAI | 43. Como realizar denúncia não cumprimento da LAI | 0 | 6 | 1 | 7 |
| LAI | 44. Custos | 10 | 2 | 0 | 12 |
| LAI | 45. Estatísticas | 16 | 14 | 16 | 46 |
| LAI | 46. Implementação da LAI no Brasil | 7 | 2 | 4 | 13 |
| LAI | 47. Implementação do e-SIC em Municípios | 4 | 10 | 9 | 23 |
| LAI | 48. Monitoramento | 4 | 2 | 3 | 9 |
| LAI | 49. Normativos e legislações | 1 | 10 | 4 | 15 |
| LAI | 50. Pedido de acesso à informação realizado anteriormente | 15 | 40 | 20 | 75 |
| LAI | 51. Plataforma de pedido de acesso à informação | 15 | 14 | 16 | 45 |
| LAI | 52. Rol de informação sigilosa | 0 | 3 | 2 | 5 |
| Total de Pedidos - Macroprocesso LAI | | 72 | 105 | 82 | 259 |
| Ouvidoria | 53. Ações de Capacitação | 0 | 0 | 2 | 2 |
| Ouvidoria | 54. Denúncia/Reclamação/Solicitação realizada/como realizar | 13 | 16 | 4 | 33 |
| Ouvidoria | 55. Estatísticas | 2 | 2 | 1 | 5 |
| Ouvidoria | 56. Implementação de Ouvidoria em Municípios | 6 | 2 | 3 | 11 |
| Ouvidoria | 57. Manuais/Normativos/Procedimentos de Ouvidoria | 0 | 5 | 8 | 13 |
| Ouvidoria | 58. Projeto Colega OGU | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Ouvidoria | 59. Rede de Ouvidoria | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Ouvidoria | 60. Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV) | 0 | 0 | 3 | 3 |
| Total de Pedidos - Macroprocesso Ouvidoria | | 21 | 26 | 22 | 69 |
| Portal da Transparência | 61. Composição do Portal da Transparência | 0 | 1 | 16 | 17 |
| Portal da Transparência | 62. Estatísticas | 4 | 1 | 0 | 5 |
| Portal da Transparência | 63. Pesquisa no Portal | 14 | 53 | 15 | 82 |
| Portal da Transparência | 64. Manuais/Normativos/Procedimentos | 0 | 2 | 1 | 3 |
| Total de Pedidos - Macroprocesso Portal da Transparência | | 18 | 57 | 32 | 107 |
| Prevenção e Combate à Corrupção | 65. Ações de Capacitação | 1 | 0 | 2 | 3 |
| Prevenção e Combate à Corrupção | 66. Concurso de desenho e redação | 1 | 1 | 0 | 2 |

| | | | | | |
|---|---|------------|------------|------------|-------------|
| Prevenção e Combate à Corrupção | 67. Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção | 0 | 1 | 4 | 5 |
| Prevenção e Combate à Corrupção | 68. Controle Social | 2 | 3 | 5 | 10 |
| Prevenção e Combate à Corrupção | 69. Ética Pública/Selo Pró-Ética | 0 | 6 | 2 | 8 |
| Prevenção e Combate à Corrupção | 70. Pessoa Politicamente Exposta | 2 | 8 | 7 | 17 |
| Prevenção e Combate à Corrupção | 71. Programa de Integridade | 0 | 3 | 3 | 6 |
| Prevenção e Combate à Corrupção | 72. Programa de Fortalecimento da Prevenção e Combate à Corrupção na Gestão Pública Brasileira (Proprevine) | 0 | 0 | 2 | 2 |
| Prevenção e Combate à Corrupção | 73. Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflitos de Interesse (SeCI) | 1 | 3 | 1 | 5 |
| Total de Pedidos - Macroprocesso Prevenção e Combate à Corrupção | | 7 | 25 | 26 | 58 |
| TOTAL DE PEDIDOS CONSIDERADOS | | 323 | 621 | 446 | 1390 |

ANEXO A - INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA INFORMAÇÃO

- 1) Instrumento de avaliação da plataforma de pesquisa de relatórios, que avaliou a qualidade da divulgação dos Relatórios de Auditoria/Fiscalização.
- 2) Instrumento de avaliação da seção correcional referente a empresas, que avaliou a qualidade da informação divulgada no Portal da CGU sobre penalidades a empresa.
- 3) Instrumento de avaliação do Portal e-SIC especificamente quanto à qualidade da informação divulgada sobre os pedidos de acesso à informação realizados anteriormente e sobre as estatísticas da Lei de Acesso à Informação.
- 4) Instrumento de avaliação do Portal da Transparência, que avaliou a qualidade da informação divulgada pelo Portal da Transparência.

Para cada atributo da qualidade da informação exposto, assinalar duas notas distintas: uma para a sua expectativa sobre a informação divulgada e outra para a sua percepção em relação a informação efetivamente publicada.

Observação: Preencher o instrumento apenas no caso de ser usuário da informação analisada.

Prontidão: A informação **deveria** ser fornecida quando necessária (**expectativa**).

Discordo Totalmente – 1 () 2 () 3 () 4 () 5 () 6 () 7 () – Concordo Totalmente

Prontidão: A informação **é** fornecida quando necessária (**percepção**).

Discordo Totalmente – 1 () 2 () 3 () 4 () 5 () 6 () 7 () – Concordo Totalmente

Aceitação: A informação **deveria** estar atualizada quando fornecida (**expectativa**).

Discordo Totalmente – 1 () 2 () 3 () 4 () 5 () 6 () 7 () – Concordo Totalmente

Aceitação: A informação **está** atualizada quando fornecida (**percepção**).

Discordo Totalmente – 1 () 2 () 3 () 4 () 5 () 6 () 7 () – Concordo Totalmente

Precisão: A informação **deveria** estar isenta de erros (**expectativa**).

Discordo Totalmente – 1 () 2 () 3 () 4 () 5 () 6 () 7 () – Concordo Totalmente

Precisão: A informação **está** isenta de erros (**percepção**).

Discordo Totalmente – 1 () 2 () 3 () 4 () 5 () 6 () 7 () – Concordo Totalmente

Integridade: Toda informação necessária **deveria** ser fornecida (**expectativa**).

Discordo Totalmente – 1 () 2 () 3 () 4 () 5 () 6 () 7 () – Concordo Totalmente

Integridade: Toda informação necessária **é** fornecida (**percepção**).

Discordo Totalmente – 1 () 2 () 3 () 4 () 5 () 6 () 7 () – Concordo Totalmente

Concisão: Apenas a informação necessária **deveria** ser fornecida (**expectativa**).

Discordo Totalmente – 1 () 2 () 3 () 4 () 5 () 6 () 7 () – Concordo Totalmente

Concisão: Apenas a informação necessária **é** fornecida (**percepção**).

Discordo Totalmente – 1 () 2 () 3 () 4 () 5 () 6 () 7 () – Concordo Totalmente

Simplicidade: A informação **deveria** ser simples, não excessivamente complexa (**expectativa**).

Discordo Totalmente – 1 () 2 () 3 () 4 () 5 () 6 () 7 () – Concordo Totalmente

Simplicidade: A informação **é** simples, não excessivamente complexa (**percepção**).

Discordo Totalmente – 1 () 2 () 3 () 4 () 5 () 6 () 7 () – Concordo Totalmente

Confiabilidade: A informação **deveria** ser confiável e poder ser utilizada sem risco para a tomada de decisão (**expectativa**).

Discordo Totalmente – 1 () 2 () 3 () 4 () 5 () 6 () 7 () – Concordo Totalmente

Confiabilidade: A informação **é** confiável e pode ser utilizada sem risco para a tomada de decisão (**percepção**).

Discordo Totalmente – 1 () 2 () 3 () 4 () 5 () 6 () 7 () – Concordo Totalmente

Clareza: A informação **deveria** ser fornecida de uma forma fácil de compreender (**expectativa**).

Discordo Totalmente – 1 () 2 () 3 () 4 () 5 () 6 () 7 () – Concordo Totalmente

Clareza: A informação **é** fornecida de uma forma fácil de compreender (**percepção**).

Discordo Totalmente – 1 () 2 () 3 () 4 () 5 () 6 () 7 () – Concordo Totalmente

Ordem: A informação **deveria** ser apresentada organizada numa sequência predeterminada (**expectativa**).

Discordo Totalmente – 1 () 2 () 3 () 4 () 5 () 6 () 7 () – Concordo Totalmente

Ordem: A informação **é** apresentada organizada numa sequência predeterminada (**percepção**).

Discordo Totalmente – 1 () 2 () 3 () 4 () 5 () 6 () 7 () – Concordo Totalmente