

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

MARCELLA MILA RAMALHO PACHELI PEREIRA

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA
PARA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL:**

Um estudo de caso sobre a Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto/SP

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA – PR

2020

MARCELLA MILA RAMALHO PACHELI PEREIRA

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA
PARA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL:**

Um estudo de caso sobre a Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto/SP

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal” - Orientador: Prof. DR. Ricardo Manica

CURITIBA – PR

2020

TERMO DE APROVAÇÃO



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Gestão Pública Municipal



A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO/ SP

por

MARCELLA MILA RAMALHO PACHELI PEREIRA

Esta monografia foi apresentada às 14:00 do 29 de setembro de 2020 como requisito parcial para a obtenção do título de **Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal** – Polo de Itapevi - SP, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho **APROVADO**

RICARDO MANICA

CAMILA LOPES FERREIRA

Luci Ines Bassetto

a autenticidade deste documento pode ser verificada através da URL:
<http://certificados.utfpr.edu.br/validar/EBF7FEB2>

A todos que lutam para que as luzes do mundo não se apaguem.

AGRADECIMENTOS

Agradeço por estar viva e saudável para a realização desta pesquisa, sobretudo considerando o contexto da pandemia de coronavírus no qual ela foi desenvolvida.

Agradeço a todos os caminhos e as pessoas que me trouxeram até aqui, sejam no curso da especialização ao longo de meses ou na etapa final de materialização de monografia.

Sou grata à minha família, especialmente à minha irmã Bárbara, incentivadora e apoiadora dos meus projetos e sonhos. Sou grata à minha namorada Milena Aurea, que é cuidado e porto seguro em todos os momentos. Também sou grata à minha *roomie* Thaís, pela paciência em dividir a casa e atravessar uma quarentena comigo. Sou grata, ainda, ao meu amigo China, anfitrião nas muitas vezes em que estive em São Paulo para, então, chegar ao polo da UAB em Itapevi.

Agradeço aos professores que tanto cooperam para o meu desenvolvimento, especialmente a Paula Keiko, Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza e Ricardo Manica.

Por fim, mas não menos importante, agradeço à Prefeitura de São José do Rio Preto, em especial à Secretaria Municipal de Comunicação Social, por colaborar com a realização deste estudo.

RESUMO

Esta pesquisa apresenta uma abordagem teórico-conceitual sobre a Lei de Acesso à Informação (LAI) como política pública para participação e controle social, tendo como objeto de estudo sua aplicação no município de São José do Rio Preto/SP. Discute-se o que são políticas públicas, o processo para constituição delas, bem como os atores que disputam esse processo. Na sequência, a questão da transparência governamental é abordada para elucidar o poder estatal enquanto resultado do poder investido pelos cidadãos, que têm, portanto, o direito de acompanhar e colaborar com a gestão pública. Segue-se para a implicação do acesso à informação na participação e controle social, tendo o cidadão como sujeito ativo no processo político. Em estudo de caso, foram analisados: regulamentação da LAI no município, relatórios sobre aplicações da lei e transparência governamental, além de questionário aplicado e respondido pelo executivo municipal. A pesquisa foi permeada por análise do contexto governamental contemporâneo, sobretudo no âmbito governo federal, em que se tem observado reiterados e crescentes ataques ao direito de acesso a informações e à transparência pública.

Palavras-chave: Políticas públicas. Transparência governamental. Participação social. Controle social. Lei de acesso à informação.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Mapa do município de São José do Rio Preto	12
Figura 2: Modelo Sistêmico	20
Figura 3: Ciclo de Políticas Públicas	21
Quadro 1: Regulamentação obrigatória para aplicação da LAI	39
Quadro 2: Regulamentação recomendável para aplicação da LAI	49
Quadro 3: Regulamentação auxiliar para aplicação da LAI	51
Quadro 4: Sugestões de melhorias	66
Figura 4: Página inicial do site Prefeitura de São José do Rio Preto	54
Figura 5: Página do site Prefeitura de São José do Rio Preto	55
Figura 6: Página do Portal da Transparência de São José do Rio Preto	55
Figura 7: Selo Horizontal que compõe a Identidade Visual da LAI no Poder Executivo Federal	56
Gráfico 1: Pedidos via LAI em 2017 – Demanda por secretaria	60
Gráfico 2: Pedidos via LAI em 2018 – Demanda por secretaria	60
Gráfico 3: Pedidos via LAI em 2019 – Demanda por secretaria	61
Gráfico 4: Pedidos via LAI em 2020 – Demanda por secretaria	61

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
1.1 Justificativa.....	13
1.2 Objetivos	15
1.2.1 Objetivo geral	15
1.2.2 Objetivos específicos	15
1.3 Metodologia	15
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	17
2.1 Políticas Públicas.....	17
2.2 Transparência governamental.....	23
3 METODOLOGIA	32
4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	35
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
REFERÊNCIAS.....	71
APÊNDICES	76

1 INTRODUÇÃO

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).

O acesso à informação pública no Brasil está inscrito no capítulo I da Constituição Federal de 1988, que trata dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, especificamente no seu inciso XXXIII do artigo 5º; juntamente aos artigos 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”; e 216: “Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (BRASIL, 1988).

No entanto, foi apenas em 2011 que a lei nº 12.527 (BRASIL, 2011), também conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública (LAI), e seus respectivos dispositivos foram regulamentados.

O acesso à informação pública, que está sob a guarda do Estado, é um direito e também um princípio fundamental à democracia, uma vez que dá ao cidadão melhores condições de conhecer e acessar outros direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais. É também uma importante ferramenta de participação na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle da administração pública.

Conforme o manual “Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011” (CGU, 2011), é reconhecido pela comunidade internacional por meio de tratados, convenções e declarações, aos quais o Brasil é signatário, sendo eles: Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948, artigo 19); Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966, artigo 19); Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (2000, item 4); Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003, artigos 10 e 13).

A Suécia foi a primeira nação no mundo a desenvolver, em 1766, um marco legal sobre acesso à informação. Os Estados Unidos aprovaram sua Lei de Liberdade de Informação em 1966. Na América Latina, a Colômbia foi precursora de um Código para

acesso a documentos de Governo em 1888. Em 2002, o México instituiu uma legislação considerada referência, por seus sistemas rápidos de acesso com supervisão de órgão independente.

No Brasil, o direito do cidadão de obter informações de órgãos públicos era inexistente até a Constituição de 1988, concebida no processo de redemocratização do País, que precedeu ao período ditatorial imposto pelo regime cívico-militar (1964-1985), sob o qual não vigoraram princípios democráticos como a publicidade e a prática da transparência pública.

O “Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios” (CGU, 2013, p. 10) apresenta que legislações posteriores à Constituição, como a Lei de Arquivos (Lei nº 8.159/1991), a Lei do Habeas Data (Lei nº 9.507/1997), a Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999), a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a lei que criou pregões presencial e eletrônico (Lei nº 10.520/2002) e o decreto que criou o SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Decreto nº 6.170/2007), foram instituídas para que governos divulgassem dados orçamentários e financeiros, bem como atos administrativos. Também fazem parte dessas iniciativas a criação do Portal da Transparência da Controladoria Geral da União, criado em 2004, que permite à sociedade acompanhar e fiscalizar os gastos públicos.

Apesar delas, a “Lei de Acesso à Informação foi necessária para regulamentar obrigações, procedimentos e prazos para a divulgação de informações pelas instituições públicas, garantindo a efetividade do direito de acesso” (CGU, 2011, p. 11).

A LAI propõe mudança de paradigma no que se pode chamar cultura de segredo (CGU, 2011), na qual a circulação de informações é vista como risco e, por isso, criam-se obstáculos para que elas sejam disponibilizadas, para a cultura de acesso, na qual a informação pública pertence ao cidadão, que, de posse dela, coopera para a tomada de decisões e da boa gestão de políticas públicas. Nesse sentido, institui a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção.

Sancionada em 18 de novembro de 2011 pela, então, presidente Dilma Rousseff, entrou em vigor em 16 de maio de 2012, deixando demais esferas de governo responsáveis pela regulamentação da LAI nos âmbitos estaduais e municipais (BRASIL, 2011).

A regulamentação “traduz as regras genéricas e abstratas da LAI para as peculiaridades do ente local interessado em conferir maior efetividade ao exercício do direito de acesso às informações públicas” (OLIVEIRA; ANDRADE, 2015, p. 5).

Em 2017 – cinco anos após a vigência da LAI –, um relatório realizado dentro do escopo do projeto Achados e Pedidos da Transparência Brasil, cujo objetivo é oferecer ferramentas de monitoramento de instituições públicas para a sociedade, constatou que quase metade dos principais órgãos públicos brasileiros descumpriam a Lei de Acesso à Informação e ignoravam pedidos de informação (GALF; SAKAI, 2017).

Segundo esse relatório, foram solicitadas a 206 órgãos públicos de todos os poderes e esferas federativas as bases de dados de todos os pedidos de informação recebidos via LAI, contendo as respectivas respostas, recursos e anexos. Desses, 93 (45%) ignoraram a solicitação, outros 36 (17%) negaram acesso à informação, 47 (23%) concederam parcialmente e apenas 30 (15%) concederam integralmente o acesso à informação solicitada. Dentre os órgãos que atenderam ao pedido – total ou parcialmente –, 73% compartilharam indevidamente dados pessoais de requerentes.

Portanto, os principais problemas identificados foram: a alta quantidade de órgãos que ignoraram a solicitação, contrariando prazos para respostas determinados pela LAI; falha na proteção de dados pessoais ao não serem anonimizados nas respostas enviadas; e ausência de requisitos básicos para atendimento à lei, como inexistência de sistemas informatizados, falta de regulamentação em diversos poderes e esferas e despreparo técnico de servidores para o cumprimento da legislação.

Outra iniciativa de monitoramento da transparência pública, só que no âmbito de estados e municípios brasileiros, é a Escala Brasil Transparente (EBT), disponível no site oficial <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360>, que subsidia a Controladoria-Geral da União (CGU) nas atribuições que lhe são prescritas na Lei de Acesso à Informação.

As três versões da EBT, divulgadas respectivamente em maio de 2015, novembro de 2015 e maio de 2017, concentram-se em avaliar a aplicação da LAI por meio da transparência passiva, “quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não sejam resguardadas por sigilo” (ANDRADE et al. 2013, p. 17). Para isso, foram realizados pedidos de acesso a informações aos entes avaliados.

Mais recentemente, em 12 de dezembro de 2018, foram divulgados os resultados da EBT – Avaliação 360° (GOVERNO FEDERAL, 2020), que trouxe mudanças na tradicional metodologia, ampliando a avaliação da transferência passiva para também a avaliação da

transparência ativa, referente à obrigatoriedade de órgãos e entidades públicas, por iniciativa própria, divulgarem informações de interesse geral ou coletivo, exceto as protegidas por algum grau de sigilo.

Na EBT – Avaliação 306º, verificou-se o cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação e de outros normativos sobre transparência nos Estados, no Distrito Federal e em todos os municípios com mais de 50 mil habitantes, incluindo as capitais (com base nas estimativas do IBGE em 2017). No total, foram avaliados 691 entes federativos – universo que abrange quase 70% da população brasileira.

Numa escala de 0 a 10, em que 0 é o mínimo em conformidade e 10 é o máximo em conformidade, os indicadores gerais calculados observando o escopo da avaliação atribuiu nota média 8,23 a Estados, 8,25 a capitais e 6,53 para demais municípios. No contexto da EBT – Avaliação 360º, o município paulista de São José do Rio Preto (a 442 km da capital São Paulo) foi avaliado com a nota 7,8, que lhe conferiu a 204ª posição no ranking geral de aplicação da Lei de Acesso à Informação e transparência pública.

Conforme informações disponíveis no site oficial da Prefeitura de São José do Rio Preto (<https://www.riopreto.sp.gov.br/>), o município está localizado no interior do estado, a Noroeste, e exerce influência direta sobre uma região com mais de 100 cidades, por ser importante entroncamento rodoviário atravessado pelas rodovias BR-153, Washington Luís e Assis Chateaubriand. Popularmente chamado Rio Preto, ocupa área de 431,963 km² e tem população estimada de 464.983 habitantes (2020), segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, sendo o 12º mais populoso de São Paulo e o 52º do país.

Na figura 1, a seguir, tem-se o mapa do município de São José do Rio Preto.

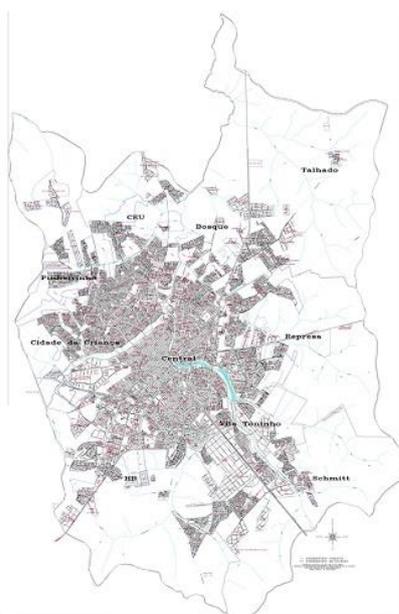


Figura 1: Mapa do município de São José do Rio Preto
Fonte: Site Prefeitura de São José do Rio Preto.

Também segundo informações disponíveis no site oficial da Prefeitura de São José do Rio Preto (<https://www.riopreto.sp.gov.br/>), o município foi eleito a 2ª melhor cidade entre as maiores do país, de acordo com estudo “Os Desafios da Gestão Municipal”, da consultoria de gestão Macroplan, divulgado em fevereiro de 2020. O levantamento considerou as 100 maiores cidades brasileiras, todas com mais de 250 mil habitantes.

Destaca-se também na proteção ao meio ambiente, uma vez tendo sido bicampeão do Município VerdeAzul pela melhor gestão ambiental do Estado de São Paulo nos anos 2019 e 2020. Ainda foi contemplado com o 1º lugar no Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor-2019 pelas políticas públicas de incentivo aos pequenos negócios.

No novo Ranking do Saneamento Básico, divulgado pelo Instituto Trata Brasil neste ano, Rio Preto aparece em 4º lugar entre os municípios com a melhor qualidade de serviço de saneamento fornecido à população local por meio de autarquia municipal, conforme matéria divulgada no site oficial.

É, portanto, sobre este município que o presente trabalho pretende analisar a aplicação da Lei de Acesso à Informação enquanto política pública de transparência governamental e fomento à gestão democrática e participativa, especificamente no âmbito do poder executivo por meio da Prefeitura.

Como está a aplicação da Lei de Acesso à Informação pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto enquanto política pública de transparência governamental e fomento à gestão democrática e participativa?

1.1 Justificativa

O filósofo inglês Francis Bacon definiu, ainda no século XVI, o que hoje se coloca vulgarmente como “saber é poder”. A partir da experiência da autora enquanto jornalista, é fácil constatar, empiricamente, que tomar conhecimento dos fatos amplia as possibilidades de perceber, analisar e intervir na realidade. Para Ferrari e Siqueira (2016), o Estado Democrático está fundamentado na liberdade, com garantia do indispensável e livre fluxo de informação para propagação de fatos e ideias, que por sua vez propicia a participação políticas dos cidadãos embasada num processo de livre decisão.

Em termos institucionais, a República Federativa do Brasil é regida pela Constituição Federal de 1988, que estabelece o sistema democrático de direito e tem como um de seus fundamentos a cidadania exercida de forma direta (participativa) e representativa (por meio da eleição de representantes da sociedade). Ela também constitui e organiza o Estado em três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário, que são autônomos entre si e que também se controlam mutuamente. Todo o poder investido a eles advém do povo, que, por consequência, os controla e fiscaliza. Para que isso seja possível, é fundamental o conhecimento dos atos do poder público por meio da informação. É desse modo que os cidadãos podem verificar se o poder concedido aos seus representantes está sendo exercido em prol do interesse coletivo no sentido de uma sociedade democrática.

Embora o acesso à informação pública seja um direito fundamental constituído no Brasil em 1988, passaram-se 24 anos até que esse fosse regulamentado e efetivado pela lei nº 12.527/2011.

Considerando os traços históricos de uma cultura estatal burocrática e ainda baseada na lógica do sigilo – inclusive fruto de um recente passado ditatorial –, é necessário debruçar-se sobre as garantias de acesso à informação como forma de impulsionar a cultura da publicidade e da transparência para melhoria da gestão pública em benefício da sociedade.

Tanto mais pelo particular pelo momento social e político vivenciado no País desde 2013, com as chamadas marchas de junho em que grandes manifestações populares ocuparam as ruas Brasil afora expressando descontentamento com as instituições públicas e descrédito aos representantes nos espaços de poder governamental, seguido, em 2016, pelo impedimento da, então, presidenta Dilma Rousseff (2014-2016) por acusação de crime de responsabilidade, mas, sobretudo, pela acessão ao poder do hoje presidente Jair Bolsonaro (2019-atual). Notadamente com uma postura antidemocrática, autoritária, revisionista e obscurantista, amplamente registrada pela mídia nacional e internacional, o governo editou no dia 23 de março deste ano a Medida Provisória 928 que suspendia atendimento de pedidos via Lei de Acesso à Informação (LAI) e recursos a todos os órgãos e entidades da administração pública. O argumento para tal medida seria o cumprimento de regime de quarentena ou *home office* por parte de servidores em virtude da pandemia por coronavírus. Especialistas no tema, como a Transparência Internacional, defenderam na ocasião que o acesso à informação pública é fundamental na condução da crise provocada pelo vírus, uma vez que permite o monitoramento de gastos públicos e das demais medidas tomadas pelo governo no período de calamidade. O intento foi barrado por unanimidade pelo Supremo Tribunal Federal em 30 de abril, quando o ministro Alexandre de Moraes proferiu: “Portanto, salvo situações excepcionais, a Administração Pública tem o dever de absoluta transparência na condução dos negócios públicos”, segundo noticiado pelo portal de notícias Terra. O ocorrido oportunizou observar a urgência de a LAI deve ser reconhecida e reivindicada enquanto conquista social.

Por força do ofício, jornalistas em geral se utilizam desta lei para ter acesso a informações que permitam apurar fatos e oferecer à sociedade conhecimento para exercício da cidadania. É imperativo, no entanto, que sua difusão alcance os cidadãos para que esses possam formar juízo a respeito das informações e dos contextos e, por conseguinte, intervir no debate público, apresentando demandas que possam vir a ser políticas públicas.

Ainda é importante destacar que a vida dos cidadãos se dá no âmbito das cidades, onde a dinâmica cotidiana das relações em sociedade está efetivamente organizada. Por esta razão, entende-se relevante investigar a aplicação do direito à informação tendo o executivo municipal como objeto de estudo.

1.2 Objetivos

Nesta seção, a autora apresenta o objetivo geral e também os objetivos secundários de sua pesquisa.

1.2.1 Objetivo geral

Analisar a aplicação da Lei de Acesso à Informação pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto/SP

1.2.2 Objetivos específicos

- Reconhecer os dispositivos legais que garantem o direito à informação pública como pilar democrático;
- Analisar de que maneira o acesso à informação oportuniza a participação e o controle social;
- Compreender de que maneira a cultura de transparência fomenta a gestão democrática e participativa;
- Reconhecer os processos de disputa pelo direito à informação no atual contexto da gestão pública brasileira.

1.3 Metodologia

Este trabalho científico na modalidade monografia é uma pesquisa caracterizada como estudo de caso, pelo qual se pretende abordar com profundidade um ou poucos objetos de pesquisa, buscando a realidade desse recorte (GIL, 2007, p. 58).

Para tanto, aplica-se a pesquisa descritiva no sentido de, como enunciado pelo nome, descrever o fenômeno analisado (GIL, 2002, p. 42) e, por consequência, a abordagem qualitativa na abordagem do problema (ZANELLA, 2012, p. 73).

Quanto à coleta de dados, é uma pesquisa bibliográfica e documental, cuja análise é feita a partir do conteúdo (ZANELLA, 2012, p. 124).

Este Trabalho de Conclusão de Curso enquanto parte do processo de obtenção de título de Especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná está organizado em cinco capítulos.

No primeiro, chamando Introdução, apresenta-se o tema a ser discutido, seu contexto, bem como a justificativa para o trabalho, os objetivos geral e específicos, o problema norteador e a metodologia aplicada.

O segundo capítulo, Fundamentação Teórica, visita literatura que trata dos pontos-chave acerca do tema, a fim de construir embasamento para as análises pretendidas.

No terceiro capítulo, Metodologia, apresentam-se os métodos a serem aplicados na realização da pesquisa, sendo o Estudo de Caso adotado enquanto método e procedimento.

O capítulo seguinte, Apresentação e discussão dos resultados, trabalha evidências colhidas em campo, justificando a escolha por uma pesquisa socialmente aplicada, típica na área de Administração Pública.

Por fim, o quinto e último capítulo traz as Considerações Finais da autora a partir do que foi examinado ao longo da pesquisa.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A partir das investigações e leituras realizadas para concepção do trabalho, neste capítulo pretende-se apresentar resultados de pesquisa bibliográfica, sobre a qual foi construído arcabouço teórico para discussão do tema proposto.

No primeiro momento, tratam-se as políticas públicas a partir de seu significado, de sua importância naquilo que vem a ser de interesse público e coletivo e das instâncias de disputa para que sejam consideradas na gestão governamental. A discussão proposta permite perceber como a Lei de Acesso à Informação é, em si, uma política pública e também um recurso fundamental para que a sociedade compreenda e participe no processo construtivo das políticas públicas.

O segundo item aborda transparência governamental enquanto prerrogativa da investidura de poder feita pelo povo aos agentes públicos em relação aos interesses coletivos da sociedade, sendo uma vocação, um compromisso e uma obrigação. Tal transparência permite dar conhecimento às ações do Estado, coíbe excessos e desvios, bem como permite que a sociedade participe das questões públicas.

Por fim, no terceiro item, à luz da literatura acerca de participação e controle social, discute-se a representação e a participação direta no exercício da democracia, e a implicação da informação na possibilidade de o cidadão enquanto sujeito ativo, fiscalizador e/ou realizador do processo político. Ainda se observa a imprensa como grupo social diretamente interessado no direito à informação, tendo em vista sua função em prol do interesse público.

2.1 Políticas Públicas

Tendo em vista os diferentes e múltiplos atributos, valores e ideias dos indivíduos que compõe a sociedade, é possível concluir que ela é complexa e também conflitiva. Como solução às divergências de opiniões e interesses, bem como a superação às consequentes limitações à vida coletiva, é possível recorrer à coerção ou à política.

A coerção consiste na ação de reprimir, de refrear. Já a política corresponde à força exercida pelo Estado para fazer valer o direito. Como a aplicação da força pode gerar reações, o custo da coerção pode ser muito elevado, e o seu uso, demasiado desgastante para quem a aplica. Por isso, as sociedades recorrem à política, seja para construir os consensos, seja para controlar o conflito (RUA, 2014, p. 15).

De forma mais específica, Rua (1998) define que “política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos”.

Enquanto na língua portuguesa o termo “política” é utilizado para definir variados significados como, segundo o dicionário Houaiss, “ciência de governar” e “orientação ou método político com série de medidas para a obtenção de um fim”, a língua inglesa aplica termos distintos para designar cada um desses aspectos, auxiliando na conceituação.

Usa-se “*politics*” em referência aos procedimentos diversos que expressam relações de poder para influenciar o comportamento das pessoas, ligado à prática de governo e disputa eleitoral, por exemplo; enquanto “*policy*” é utilizado para referir-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas. Nesse sentido, Rua sustenta que “as políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos” (RUA, 2014, p. 17).

Condé (2006) alerta, no entanto, que “a distinção não é dicotomicamente estabelecida”, com a “simples oposição entre política e administração, entre um conceito carregado de ‘valor’ (*politics*) e outro ‘isento’ (*politics*)”.

O campo da Política Pública, enquanto área de conhecimento científico ligada à Ciência Política e também interdisciplinar, teve origem na primeira metade do século XX nos Estados Unidos e ganhou especial importância no período pós-guerra a fim de compreender as razões pelas quais os governos escolhem determinadas ações para executar medidas empíricas. A definição de Thomas Dye (1984 apud AGUM; MENEZES; RISCADO, 2015, p.15) de que política pública é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” é amplamente aceita. Anteriormente, Harold Dwight Lasswell (1956 apud AGUM; MENEZES; RISCADO, 2015, p.14), precursor da expressão “análise de Política Pública” (*Policy Analysis*), cravou: quem ganha o que, por que e que diferença faz.

Numa abordagem mais abrangente, Theodoulou e Cahn (1995. p.2) consideram seis elementos na concepção de políticas públicas:

- 1 – Distinguir entre o que o governo faz e suas intenções. A inatividade do governo é tão importante quanto sua atividade;
- 2 – Políticas públicas envolvem (idealmente) todos os níveis de governo e não estão restritas aos atores formais do próprio governo;
- 3 – Políticas públicas se difundem fortemente, não estando limitadas unicamente à legislação, ordens do Executivo, regras e/ou regulamentos;
- 4 – Têm um curso intencional da ação quando vêm acompanhadas de metas finais e objetivos a seguir;

- 5 – Distintas entre longo e curto prazo, envolvendo diferentes etapas: decisão, formulação, implementação, avaliação;
- 6 – Políticas públicas não são divorciadas da política (*politics*) e do ambiente onde elas se implantam.

A fim de realizar análise de políticas públicas, Dye (1981) identifica vários paradigmas, sendo um deles o modelo da teoria de sistemas ou sistêmico, em que a política é definida como resposta de um sistema político a forças geradas no ambiente.

O sistema político é o conjunto de estruturas e processos inter-relacionados que funcionam para produzir alocações de valores para a sociedade. O conceito de sistema implica uma série de instituições e atividades na sociedade que funcionam para transformar demandas em decisões imperativas requerendo suporte legitimador da sociedade como um todo. As forças que afetam o sistema político são os *inputs* e o ambiente é qualquer condição ou circunstância definida como limite externo ao sistema político. Os *outputs* do sistema político são alocações imperativas de valores do sistema, expressas como decisões e políticas públicas. Os *inputs* são recebidos pelo sistema na forma de demandas e apoios; as demandas emergem quando indivíduos ou grupos, em resposta às condições ambientais, agem para afetar o conteúdo da política pública (SIMAN, 2005, p.35).

As políticas públicas envolvem tanto uma decisão política quanto requerem diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas, e isso implica escolher dentre várias alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando uma adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis para alcançá-los (RUA, 1998).

Na figura a seguir, é possível observar como os *inputs* ambientais afetam o conteúdo da política pública, como as características do sistema político afetam o conteúdo da política pública, e como a política pública afeta, através de processos de *feedback*, o ambiente e a dinâmica do sistema político.

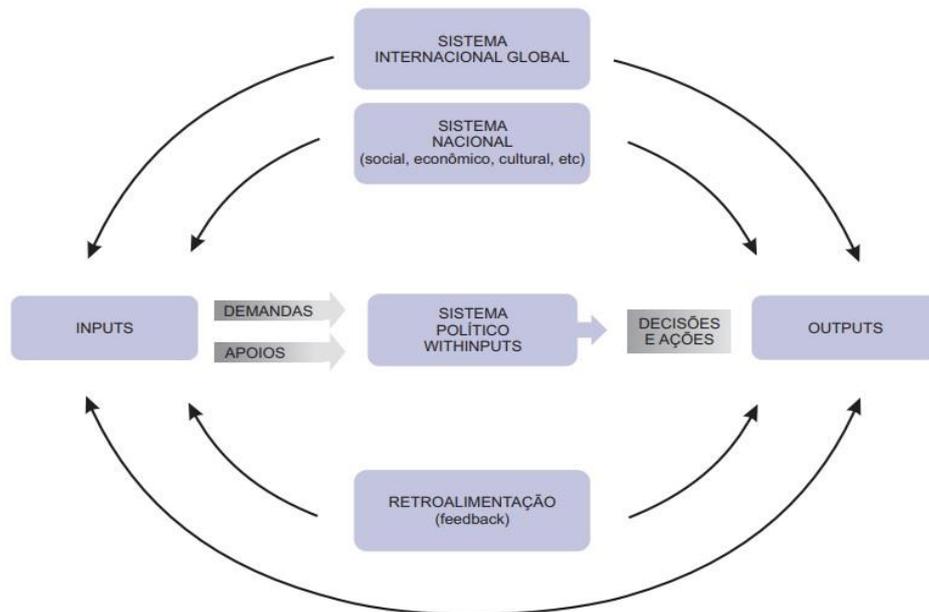


Figura 2: Modelo Sistêmico
 Fonte: Rua adaptada de Easton (2014).

Como abordado no início deste item, a política – *policy* e *politic* – ocorre num ambiente tenso, com relações de poder entre atores do Estado e da sociedade, entre agências intersetoriais, entre os poderes do Estado, entre o nível nacional e níveis subnacionais, entre comunidade política e burocracia. Para lidar com tamanha complexidade, convém associar ao modelo sistêmico o modelo do ciclo de política (*policy cycle*).

A seguir, na figura 3, pode-se observar as etapas que compõem uma política pública.



Figura 3: Ciclo de Políticas Públicas
 Fonte: Rua adaptada de Easton (2014).

Rua (2014, p. 34) explica o ciclo de políticas como uma abordagem que identifica fases sequenciais e interativas no processo de produção de uma política, sendo elas:

- formação de agenda: quando um problema político e sua discussão passa a integrar um grupo de autoridades dentro e fora do governo;
- formação de alternativas e tomada de decisão: quando atores participantes apresentam propostas para resolução do problema e, superando interesses divergentes, definem a solução aceitável pela maioria;
- tomada de decisão: sobre o núcleo da política que está sendo formulada;
- implementação: decisões são aplicadas à realidade, acompanhada pelo monitoramento a fim de apreciar os processos adotados, resultados preliminares e comportamento do ambiente da política.
- avaliação: julgamento dos resultados de uma política, que vai subsidiar ajustes aos resultados esperados.

Sabendo que o processo começa na formação de agenda, é necessário observar a definição de Leonardo Secchi (2009 apud AGUM; MENEZES; RISCADO, 2015, p.25) sobre “agenda” como um conjunto de temas ou problemas que em determinado momento são colocados ou tidos como importantes. Ela é pautada pelos chamados “atores políticos”,

“aqueles cujos interesses poderão ser afetados, positiva ou negativamente, pelo rumo tomado por uma determinada política pública, que podem ser indivíduos, grupos ou organizações (RUA, 2014, p. 36). Tal fenômeno é uma configuração recente na organização social brasileira, como descreve Marta Ferreira Santos Farah (2001, p. 119):

Até o início da década de 1980, as políticas públicas no Brasil se caracterizavam pela centralização financeira e decisória na esfera federal, pela fragmentação setorial e institucional e pela exclusão da sociedade civil do processo de formulação, da implementação dos programas e do controle da ação governamental. Havia mecanismos de articulação entre o Estado e a sociedade, mas a incorporação dos atores ao processo decisório era excluyente e seletiva. Com a democratização do País, a agenda de reforma que então se definiu teve como eixos a democratização dos processos decisórios – com a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas – e a equidade dos resultados das políticas públicas. Participaram da definição dessa agenda os movimentos sociais e diversas categorias profissionais envolvidas na prestação de serviços públicos, cuja atuação os colocava em contato direto tanto com a população atendida como com os excluídos do atendimento estatal.

Nesse contexto, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que regulamenta princípio determinado pela Constituição Federal de 1988 e é objeto deste estudo, tanto é uma política pública resultado da pressão por transparência governamental como é ferramenta para que os atores participantes na construção de políticas públicas, em especial os da sociedade, possam identificar demandas com potencial de problemas políticos, em condições de serem inseridos na agenda.

Como exemplo do primeiro aspecto, Ferreira, Santos e Machado (2012, p. 3) mencionam que “com o advento da internet no Brasil, a população e movimentos ativistas começaram a cobrar do governo a divulgação das informações dos órgãos públicos, pois a sociedade busca exercer os direitos de ter acesso a essas informações”. Na sequência, quanto ao direito à informação enquanto recurso para exercício da democracia, destaca:

A Lei de Acesso a Informação propicia ao cidadão a oportunidade obter um maior controle das informações públicas, e desse modo, poder participar nos processos de decisão de maneira convicta; exigir uma ação ou omissão do Estado; tomar decisões cotidianas; combater a corrupção através do monitoramento da atuação do Estado e promover a eficiência. (FERREIRA; SANTOS; MACHADO, 2012, p. 6).

Avançando na proposta de compreender a relação entre sociedade, Estado e informação, pretende-se discutir o princípio da transparência governamental para o controle e a participação social.

2.2 Transparência governamental

O poder corrompe e, se não controlado, pode se transformar em tirania, segundo Montesquieu, ao apontar a necessidade de prevenir os abusos do governo para garantir os direitos dos cidadãos (PIOTROWSKI; ROSENBLOOM, 2002). Em carta enviada a W. T. Barry em 1822, James Madison demonstra que a defesa da transparência governamental não é recente, ao dizer que: “aquele que pretende governar a si próprio deve estar munido com o poder que o conhecimento dá. Um governo popular sem informação pública ou sem os meios para provê-la não é nada mais que o prólogo de uma farsa, de uma tragédia, ou talvez os dois” (MADISON, 1999, p. 792).

Em “O poder burocrático e o controle da informação”, Oscar Adolfo Sanchez (2003, p. 100) explica que existe uma assimetria de informação entre governantes e burocracia, assim como entre Estado e sociedade, “que precisaria ser progressivamente superada, ou pelo menos fortemente minimizada, para poder tornar visível o poder que se oculta à margem dos códigos legais”. Uma diferença de conhecimento das informações entre os agentes do Estado e a população torna invisível o que está oculto nas ações governamentais.

Assim como as assimetrias de informação dão aos controladores o poder de perseguir objetivos que são mais de seu próprio interesse do que dos acionistas, o mesmo ocorre com as autoridades públicas tomadoras de decisões, que podem impor políticas que são mais de seu interesse do que dos cidadãos (STIGLITZ, 2002, p. 27-28).

Em sociedades nas quais essa assimetria de informação é mais intensa, nas quais existe, entre outras disfunções, pouca transparência na administração pública, abusos, compadrios, clientelismos e todo tipo de corrupção são mais comuns, resultando na utilização de bens públicos em benefício de uma minoria. Por essa razão, esforços têm sido empregados com mais frequência na tentativa de promoção de uma maior transparência das ações governamentais (STIGLITZ, 2002).

Existem duas formas não excludentes de reduzir os riscos e custos associados a essas assimetrias de informação: o aprofundamento das relações de confiança e o estabelecimento de mecanismos institucionais de acesso às informações detidas pelos agentes especializados. Como a primeira não é suficiente para o alcance de escolhas de qualidade e efetivação de outros direitos, é preciso que o direito de acesso à informação seja garantido na prática (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 13)

Estados totalitários no século XX se utilizaram de segredo para com os atos do governo e, mesmo em sociedades democráticas com interesse público na transparência, o sigilo orientou ações estatais. “Na cultura de segredo, a informação é retida e, muitas vezes, perdida. A gestão pública perde em eficiência, o cidadão não exerce um direito e o Estado não cumpre seu dever” (CGU, 2011, p. 12).

Nesse sentido, o direito à informação, garantido por tratados, acordos e legislações internacionais e nacionais – dentre os quais, neste o último grupo, a Constituição Federal do Brasil de 1988 –, é fundamental ao adequado funcionamento da democracia.

A transparência no acesso às informações auxilia a promover a confiança da população no governo e viabiliza sua prestação de contas. É também uma ferramenta no combate à corrupção e outras formas de irregularidades públicas. O direito à informação é, assim, um instrumento essencial para a promoção de boa governança, além de favorecer outros benefícios sociais. (CANELA; NASCIMENTO, 2009).

Nesse sentido, também é pertinente observar o princípio da *accountability*, palavra inglesa ainda sem correspondente para tradução ao português, segundo o qual indivíduos, organizações e comunidades são responsáveis por suas ações e podem ter que prestar contas de seus atos à sociedade. O termo envolve, portanto, responsabilidade política; necessidade de prestação de contas; mecanismos de controle e responsabilização; e transparência administrativa. Para que seja efetivada em uma sociedade, é necessário haver: competição do sistema político; mecanismos de pesos e contrapesos em diferentes níveis de governo e transparência em todo o sistema. (LEDERMAN; LOAYZA; SOARES, 2005). Esse conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações garantem maior transparência e exposição das políticas públicas.

Sem questionar a necessidade transversal da transparência pública e o direito do cidadão à informação no âmbito governamental, Cristiano Aguiar Lopes (2007) acentua que a importância da informação pública é instrumental. “Ainda que esse acesso seja de fato primordial para a garantia de um Estado transparente e responsável, os ganhos advindos de políticas de transparência governamental não se encerram em si mesmos, mas estão, sim, nos resultados trazidos por esse tipo de política para todo o arranjo institucional da administração pública” (LOPES, 2007, p. 6).

O intuito é dar conhecimento àquilo que é público e também oferecer embasamento para que, a partir das informações, a sociedade possa participar das escolhas de interesse público e coletivo. A saber que, “transparência e acesso à informação pública, por si sós, não

garantem o correto funcionamento da máquina pública, mas sem eles é impossível garantir que tal atividade ocorra sequer de maneira razoável” (VALENTE, 2004).

Informação publicamente debatida é, em tese, informação de melhor qualidade. Essa informação, quando utilizada para a vigilância das ações estatais, pode resultar em alocações mais honestas e inteligentes, redundando obviamente em maior eficácia das políticas públicas e do dispêndio governamental (STIGLITZ, 2002).

Durante o seminário “Controle Social das Políticas Públicas e Acesso à Informação: Elementos Inseparáveis”, realizado em Brasília em agosto de 2007, o então diretor do Instituto de Estudos Socioeconômicos, José Antonio Moroni, destacou que um dos aspectos fundamentais da discussão sobre o acesso à informação pública é não o considerar apenas um dado ou registro.

Se a informação for trabalhada como um mero dado ou registro, tira-se todo o conteúdo político dela. A informação não é algo neutro. Ela é socialmente, culturalmente, politicamente e ideologicamente produzida. Temos de nos perguntar como a informação é produzida, quem a produz, a serviço do que e de quem, quais os mecanismos de divulgação. O Estado quer dar a entender que o orçamento é simplesmente números. Na realidade, no orçamento o que menos há são números. Ele reflete uma intenção política e, portanto, a informação extraída do orçamento não é neutra. Nós temos de pensar nos processos decisórios. (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 96)

Se por um lado a Lei de Acesso à Informação (12.527/2011) é um marco no sentido de dar transparência aos atos governamentais, de promoção do interesse público e de atendimento ao princípio constitucional da publicidade, cabe mencionar a lei 13.460 (BRASIL, 2017), também chamada de código de defesa do usuário dos serviços públicos, que entra em vigor em junho de 2018, visando aprimoramento na qualidade e no controle social.

Enquanto a primeira regulamenta de maneira ampla o constante monitoramento das ações dos agentes públicos por meio do acesso à informação, a última tem caráter complementar e subsidiário, ao criar os dispositivos Ouvidorias, que permitem ao cidadão registrar críticas, sugestões e propostas, numa participação efetiva nos serviços públicos.

As Ouvidorias são espaços da esfera pública que permitem a participação dos cidadãos na discussão sobre a prestação de serviços, o atendimento de normas, a resolução de conflitos, além de outras atribuições, formando estrutura social baseada em uma noção de cidadania participativa, tornando mais permeáveis os canais de acesso ao poder (MARQUES; CARVALHO, 2017 apud OLIVEIRA; PFAFFENSELLER; JUNIOR, 2019, p. 54-69).

Esse processo repercute positivamente para a transparência das instituições e possibilita ao final um maior controle da Administração Pública.

2.3 Participação e controle social

A noção de democracia surge junto à de política com os gregos da Antiguidade, quando os cidadãos se reuniam para deliberar sobre assuntos da cidade de forma direta, permanecendo até o século XVIII, quando Rousseau tomava como referência o Contrato Social, pacto de associação que origina a sociedade. No fim desse século, a criação dos Estados Nacionais, com grandes dimensões territoriais e complexidades, deu força à democracia representativa, baseada no intermédio de representantes entre o povo e o poder central. Mas foi com a Revolução Francesa que se conquistou o “valor universal da cidadania”, cujo resultado foi a afirmação dos direitos iguais dos cidadãos e do acesso igual de todos ao poder por intermédio da figura do representante. A representação, por sua vez, complementa a participação enquanto formas de democracia (SALLES, 2014).

No Brasil, a representação se dá por meio da escolha de representantes dos Poderes Legislativo e Executivo através do voto, mas há também modalidades de participação direta, respectivamente garantidos pela Constituição Federal de 1988, também chamada Constituição Cidadã, que resultou do processo de redemocratização do País após 21 anos de ditadura militar (1964-1985).

A cientista política Maria Victória Benevides (1991) define a recém-conquistada democracia brasileira como semidireta porque, além de estabelecer o sistema representativo, inclui a democracia direta, que se dá por mecanismos de participação. “A forma de participação permite o aperfeiçoamento da democracia pelo ingresso direto do povo no exercício da função legislativa e na produção de políticas governamentais” (BENEVIDES apud SALLES, 2014, p. 42). Sobre isso, a autora se refere aos instrumentos do plebiscito, do referendo, das leis de iniciativa popular, bem como dos conselhos de políticas, por exemplo.

De acordo com Salles (2014), ainda que a representação funcione adequadamente, a participação das organizações da sociedade é importante porque: nunca ocorre perfeita coincidência entre os pontos de vista do representante e os de todos os representados; a democracia direta lança pontes entre a esfera pública e a sociedade civil; a participação mantém os cidadãos ativos, atentos e mobilizados nos intervalos eleitorais; e a pluralidade da participação enriquece o debate político.

Para Teixeira (2011),

[...] o fenômeno da participação situa-se entre várias dicotomias: direta ou indireta, institucionalizada ou ‘movimentalista’, orientada para a decisão ou para a expressão; sendo possível a presença simultânea de todas essas modalidades, a depender da

conjuntura e dos atores envolvidos. Como em qualquer uma delas a participação sempre vai significar ‘ser parte’ do todo, isso introduz a importante questão dos interesses particulares *versus* interesse geral, do que decorre a permanente necessidade de negociação entre as partes, para a obtenção de algum nível de consenso.

O autor chama de participação cidadã o exercício de cidadania ativa, num processo completo que envolve sociedade civil, Estado e mercado.

A participação cidadã é o processo social em construção hoje, com demandas específicas de grupos sociais, expressas e debatidas nos espaços públicos e não reivindicadas nos gabinetes do poder, articulando-se com reivindicações coletivas e gerais, combinando o uso de mecanismos institucionais com sociais, inventados no cotidiano das lutas, e superando a já clássica dicotomia entre representação e participação. (TEIXEIRA, 2001, p. 32)

Nesse sentido, Pedro Demo (1999) afirma que participação é conquista e não pode ser entendida como dádiva, nem como concessão, ou ainda como algo preexistente, pois o processo de participação tem que ser criado; trata-se do alargamento de uma outra forma de poder, que se contrapõe à tendência histórica para a dominação presente na sociedade.

Tal participação tem como uma de suas finalidades a proposta de controle social a partir da legitimação do controle da sociedade civil sobre as ações do Estado. Esse diz respeito ao direito que o cidadão tem de participar dos destinos da nação, que a sociedade deve participar da vida pública para além do já consolidado direito à representação. Os cinco elementos que estruturam o conceito de controle social das políticas públicas são o direito de participar na elaboração, na deliberação, na implantação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas (MORONI apud CANELA; NASCIMENTO, 2009).

Para Anna Maria Campos (1990, p. 35),

a extensão, qualidade e força dos controles são consequência do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil. À medida que os diferentes interesses se organizam, aumenta a possibilidade de os cidadãos exercerem o controle e cobrarem do governo aquilo a que têm direito.

O cidadão deve ter meios de agir como agente de grupos de interesse para além do voto como único confirmador da democracia (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2002 apud LOPES, 2007, p.9).

Novamente quanto à história brasileira, no que diz respeito à conquista da participação social, Guilherme Canela e Solano Nascimento (2009) lembram que uma cultura de movimento social, descolado dos poderes constituídos, surgiu a partir da oposição ao regime

militar, tendo como exemplo experiências das comunidades eclesiais de base e de grupos não partidários, que, aprofundadas e solidificadas ao longo dos anos 1980, romperam em diversidade a partir da Constituição de 1988. Numa reflexão que antecedeu e colaborou no ensejo à Lei de Acesso à Informação (12.527/2011), responsável por regulamentar o direito constitucional instituído pelos artigos 5º, 37 e 216, avaliam:

Há um conjunto imenso de organizações não-governamentais que se ocupam dos mais diferentes recortes da ampla agenda dos direitos humanos e do desenvolvimento humano que se legitimaram, dentre outras funções, no papel de fiscalizadores das políticas públicas e, logo, das autoridades responsáveis pela sua concepção e implementação. Assim, nesse contexto, há um exército de fiscalizadores prontos para atuar de maneira ainda mais incisiva no controle social das políticas públicas à medida que o acesso à informação passe a ser concretamente uma realidade institucionalizada no cenário brasileiro (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 88).

Anna Maria Campos (1990) avalia que os brasileiros, que em consequência ao período ditatorial deixaram por um longo período de participar das decisões que afetaram suas vidas e podem continuar afetando, precisam conquistar lugar na arena política por meio dos movimentos. A falta de informação ou a má informação deliberada contribui, no entanto, para a alienação política da sociedade.

Passadas duas décadas, à véspera da aprovação da Lei de Acesso à Informação, a Controladoria Geral da União (CGU, 2011, p. 8) argumenta em publicação em defesa de tal direito que o cidadão bem informado tem melhores condições de conhecer e acessar outros direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais. Na chamada cultura de acesso, o fluxo de informações favorece a tomada de decisões, a boa gestão de políticas públicas e a inclusão do cidadão. Dessa forma, “o acesso à informação constitui uma ferramenta essencial para combater a corrupção, transforma em realidade o princípio da transparência na gestão pública e melhora a qualidade das nossas democracias” (MANZANO FILHO, 2012).

O direito de ser informado tem uma relação direta com a governança, um conceito amplo que vem sendo cada vez mais difundido no mundo, definido por publicação do Department for International Development (DFID), órgão do governo britânico, como:

Governança trata do uso do poder e da autoridade e de como um país lida com eles. Pode ser interpretada em muitos níveis diferentes, desde o comando do Estado até uma comunidade local ou um chefe de família. A análise da governança leva em conta todos os mecanismos, processos, relações e instituições pelas quais cidadãos e grupos organizam seus interesses e exercitam seus direitos e obrigações (DFID apud CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 84)

Eli Diniz (1997) refere-se a governança como capacidade governativa em sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação de políticas e na consecução de metas coletivas, e aos mecanismos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica o aperfeiçoamento dos meios de interlocução e de administração do jogo de interesses.

De acordo com o manual da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre informação, consulta e participação na formulação de políticas públicas, os cidadãos devem ser considerados parceiros que “assumam um papel na formulação de políticas” (OCDE, 2002, p. 22).

Seja para fiscalização e controle, seja para participação em políticas e metas coletivas, o acesso a informações públicas é elemento essencial à sociedade.

Sobre isso, Cristiano Aguiar Lopes (2007) argumenta que, no lugar de uma postura unilateral em que o governo oferece aos cidadãos informações editadas às quais julga pertinentes, o envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas deve ser uma relação bidirecional, baseada no princípio da parceria, no sentido de melhorar a transparência governamental, reduzir a assimetria de informação e, conseqüentemente, os abusos cometidos por autoridades governamentais. “Entendemos que é necessário não apenas prover acesso à informação pública ao cidadão, mas também estimular sua participação ativa na tomada de decisões e na formulação de políticas, incluindo a própria construção da informação pública” (LOPES, 2007, p. 9).

Sem perder de vista que as discussões até aqui são perpassadas pela ideia de democracia, Robert Dahl (1996) a define como efetivação da soberania popular e da igualdade política, que para ser alcançada em larga escala necessita atingir o estado chamado por ele de poliarquia, caracterizada primordialmente por: ampliar a cidadania a uma porção significativa da população adulta; e incluir, entre os direitos da cidadania, a possibilidade de realizar oposição ao governo e de influenciar o planejamento e a implementação de políticas públicas. Para isso, o autor defende a importância de variedade de fontes de informação, com destaque para a liberdade de expressão e para o acesso à informação pública.

Para Paul Sturges (apud LOPES, 2007, p. 10), políticas que tenham o objetivo de promover acesso à informação pública implicam necessariamente ações que possibilitem acesso a fóruns plurais de discussões, a instituições que prestem contas ao cidadão, a leis de acesso à informação, a proteções contra a negação de prestação de informações por parte de órgãos públicos e à liberdade de imprensa.

Dentre os grupos sociais nos quais os cidadãos e, portanto, atores políticos podem estar inseridos está a imprensa, cuja função de atuar pelo interesse público está diretamente relacionada ao direito de acesso à informação pública.

A imprensa, enquanto instituição basilar das democracias contemporâneas, é parte integrante do sistema de garantia de informações para a sociedade como um todo. Sua função ideal no sistema de freios-e-contrapesos que caracteriza os regimes democráticos representativos é muito semelhante àquela desempenhada por um arcabouço institucional que concretize o direito do acesso à informação – isto é, diminuir as assimetrias informacionais entre a coletividade e os poderes constituídos e, com isso, intensificar as possibilidades de *accountability* desses mesmos poderes (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 109).

Para a jornalista Coronel, professora de jornalismo da Universidade de Colúmbia:

“Desde o século XVII, os teóricos do iluminismo arguíram que a publicidade e a abertura proveem a melhor proteção para os excessos do poder. A ideia da imprensa como uma espécie de Quarto Poder, como uma instituição que existe fundamentalmente como uma instância de fiscalização sobre aqueles que exercem funções públicas, estava baseada na premissa de que Estados poderosos deveriam ser observados a fim de se evitar que extrapolem os limites legalmente estabelecidos. A imprensa trabalhando independentemente do governo (...), mesmo que as liberdades para tanto fossem garantidas pelo Estado, era condição, supunha-se, para ajudar a garantir a limitação do poder estatal” (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 110).

No Brasil, com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (LAI), jornalistas adotaram o recurso de transparência como ferramenta de apuração, de modo que, de maio de 2012 a maio de 2019, pelo menos 1.289 reportagens foram publicadas a partir dos dados produzidos pela Abraji – Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo. Esse tipo de produção era de quatro por mês no início do período, em 2012, chegando a 31 reportagens em 2019, um número quase oito vezes maior, que comprova a consolidação e a importância da lei (ATOJI, 2019).

Na prática, o direito de acesso a informações públicas sob a tutela do Estado é o mesmo para jornalistas e demais cidadãos. A diferença está no fato de os primeiros terem, em virtude da atividade laboral, mais facilidade para divulgação das informações obtidas, colocando-as em contexto, pormenorizando-as e multiplicando o alcance delas na sociedade.

Canela e Nascimento (2009, p. 117) avaliam que quanto maior o volume de informações apuradas e disponibilizadas pela imprensa acerca dos atores públicos para os quais cidadãos e cidadãs delegam poder, maiores serão as probabilidades que esses atores não se desviem das expectativas iniciais do eleitorado ao lhes transferirem a tarefa de “cuidar” dos negócios do Estado.

Um importante aliado da imprensa e da sociedade em geral na tarefa de participação e controle social são as novas Tecnologias da Informação, sintetizada na chamada “era digital”, que está modificando a forma de produzir, de comunicar e de relacionar entre os agentes sociais.

A literatura produzida sobre esse tema aponta que a incorporação da nova dimensão tecnológica poderia ser um motor de mudanças no sentido não apenas de modificar elementos técnicos, tais como comunicações e processos, mas também mudanças nos comportamentos que incidem sobre a cultura organizativa e política das sociedades, entre elas, as que teriam potencial para elevar valores democráticos, tais como a participação e o controle sobre o Estado, se utilizados convenientemente (SANCHEZ, 2003, p. 90).

Nesse sentido, Sanchez (2003) destaca que a esfera pública também está presente no processo da sociedade da informação, principalmente nas regiões mais desenvolvidas do planeta, por meio do uso intensivo de modernas Tecnologias da Informação (TI) nas atividades que realiza, o que se convencionou chamar “Governo Eletrônico”. Os recursos tecnológicos facilitam o cumprimento da Lei de Acesso à Informação, quando ela determina, por exemplo, a utilização de sítios e outros canais, do Serviço de Atendimento ao Cidadão eletrônico e da disponibilização de dados abertos em formatos universais de acesso.

3 METODOLOGIA

Ander-Egg (1978, p. 28 apud MARCONI; LAKATOS, 1991, p.155) define pesquisa como um “procedimento reflexivo sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir novos fatos ou dados, relações ou leis, em qualquer campo do conhecimento”. Trata-se de procedimento formal para conhecer a realidade ou parte dela.

Os motivos para realização de uma pesquisa podem ser o desejo de conhecer em si, essencialmente intelectual, ou o desejo de conhecer para se fazer algo com mais eficiência e eficácia. Para Trujillo Ferrari (1982, p. 168), a pesquisa pode ser dividida em dois grandes blocos, a saber pesquisa pura e pesquisa aplicada, respectivamente, e nesse sentido o presente estudo compõe o segundo grupo, uma vez que pretende analisar a aplicação do conhecimento sobre dada realidade. É relevante, porém, ponderar quanto à rigidez de tal classificação, uma vez que “uma pesquisa sobre problemas práticos pode conduzir à descoberta de princípios científicos. Da mesma forma, uma pesquisa pura pode fornecer conhecimentos passíveis de aplicação prática imediata” (GIL, 2002, p. 17).

Como proposto para obtenção do título de especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, trata-se de trabalho científico na modalidade monografia, cujo caráter é o tratamento de um tema delimitado e o nível da pesquisa está intimamente ligado aos objetivos propostos para a sua elaboração (MARCONI; LAKATOS, 1991, p. 235).

Para definição da metodologia foram considerados fatores como:

- a afinidade com o tema e pertinência à realidade da autora, que por força do ofício como jornalista e servidora municipal efetiva lida com a informação pública e, portanto, de interesse coletivo e suas interfaces dentro da gestão municipal;
- as leituras exploratórias para reconhecimento do tema e sua relevância;
- a pandemia por coronavírus – contemporânea à realização deste trabalho –, que desde o último trimestre de 2019 tem colocado a humanidade em condição de medidas preventivas de isolamento social por conta do alto grau de infecção pelo vírus e a velocidade de sua transmissão, inviabilizando, portanto, mobilidade e dinâmica comportamental de interação social até então típicas às sociedades. Nesse sentido, foi necessário considerar os recursos disponíveis e viáveis para realização da pesquisa;

- o atual contexto político brasileiro, no qual, especialmente a partir do governo sob a presidência de Jair Bolsonaro (2018-atual), tem-se observado o desapareço ao controle social, à transparência governamental e ao exercício de imprensa enquanto ferramentas democráticas. Exemplo disso foi a tentativa de, por meio da Medida Provisória 928 e sob o pretexto da pandemia por coronavírus, suspender prazos de respostas a pedidos de informação pelos órgãos federais conforme determina a Lei de Acesso à Informação (LAI) – intento posteriormente barrado pelo Supremo Tribunal Federal.

Considerando o problema de pesquisa, em que se pretende analisar como está a aplicação da LAI pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto, o tipo de pesquisa se caracteriza, quanto aos meios e aos procedimentos (ZANELLA, 2012, p. 72), como estudo de caso, que aborda com profundidade um ou poucos objetos de pesquisa, procurando conhecer a realidade de uma pessoa, de um grupo de pessoas, de uma ou mais organizações, uma política econômica, um programa de governo, um tipo de serviço público, entre outros. Para Yin, o estudo de caso “é encarado como o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, onde os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente percebidos” (2001 apud GIL, 2002, p. 54). É uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real.

Quanto aos objetivos, tem-se uma pesquisa descritiva com foco na descrição das características de determinada população ou fenômeno, comum aos pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática; a exemplo desta que se propõem a estudar o nível de atendimento de órgão público de uma comunidade (GIL, 2002, p. 42).

Quanto ao método e à forma de abordar o problema, é um trabalho qualitativo, constitutivo da pesquisa descritiva e amplamente utilizado no âmbito das Ciências Sociais, tendo como preocupação básica o mundo empírico em seu ambiente natural. Nesse contexto, o pesquisador é fundamental no processo de coleta e análise de dados para, por meio de abstrações construídas a partir deles, conhecer como determinado fenômeno manifesta-se. O significado construído no processo indutivo (de baixo para cima, de um para todos) é a preocupação essencial (ZANELLA, 2012, p. 73).

No que diz respeito aos procedimentos de coleta de dados, Gil (2007, p. 7) classifica as pesquisas que se utilizam de fontes de “papel”, as bibliográficas e documentais, e as pesquisas que se utilizam de fontes de “gente”, informações obtidas com pessoas.

Para tanto, no primeiro grupo, utilizar-se-á pesquisa bibliográfica especialmente em livros e artigos científicos, a fim de levantar conhecimento existente sobre o tema. Também será aplicada pesquisa documental, cujas fontes são dados secundários, quantitativos e/ou qualitativos, que já foram coletados, tabulados, ordenados, sistematizados e até analisados. Tanto se pretende utilizar dados secundários internos, como relatórios produzidos pelo sujeito da pesquisa, como dados secundários externos, como publicações e resultados de pesquisas já desenvolvidas. (ZANELLA, 2012, p. 80)

Já no segundo grupo, das pesquisas com fontes de “gente”, como anteriormente mencionado, o estudo de caso realizado encontra-se na modalidade instrumental, “desenvolvido com o propósito de auxiliar no conhecimento ou redefinição de determinado problema” (STAKE, 2000 apud GIL, 2002, p. 138), constituindo a Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto como unidade de caso.

Um princípio básico do estudo de caso, segundo Yin (2001, p. 123), é a utilização de mais de uma técnica para obtenção de seus propósitos. Para tanto, conforme classificação de Marconi e Lakatos (1991, p. 201), será aplicada observação direta extensiva por meio de questionário, “uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador”. O formato de aplicação será de questões abertas, em que o respondente ofereça suas próprias respostas.

“Entre os vários itens de natureza metodológica, o que apresenta maior carência de sistematização é o referente à análise e interpretação dos dados”, afirma Gil (2002, p. 141). Apesar do desafio, a técnica para análise dos dados será análise de conteúdo, recomendável às pesquisas qualitativas, que trabalha “tanto textos que são resultados do processo de pesquisa, como textos que foram produzidos fora do ambiente de pesquisa como jornais, livros e documentos internos e externos das organizações” (ZANELLA, 2012, p. 124).

Para tanto, abaixo, apresenta-se o cronograma para realização das atividades.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Para que se possa observar e analisar a aplicação da Lei de Acesso à Informação – LAI enquanto política pública para participação e controle social, tendo a Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto/SP como objeto de estudo, é necessário, antes, pontuar os principais aspectos regulamentados por ela.

Em manual “Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011” (CGU, 2011), a Controladoria-Geral da União traça um mapa da referida lei, a fim de demonstrar a estrutura do texto.

O tema dos Art. 3º, 6º e 7º é garantias do direito de acesso, com os princípios desse direito e o compromisso do Estado em relação a eles. Os Art. 8º e 9º tratam das regras para divulgação de rotina ou proativa de informações, especificando categorias de informação, o Serviço de Informações ao Cidadão e modos de divulgá-las. A lei avança nos Art. 10, 11, 12, 13 e 14 para o processamento de pedidos de informação, com identificação e pesquisa de documentos, os meios para divulgar, os custos do processo e os prazos para atendimento. As exceções ao direito de acesso estão nos Art. 15, 16 e 17, com determinações sobre pedido de desclassificação, autoridades responsáveis e ritos legais nessas condições. Dos Art. 21 ao 30 tem-se normativas quanto ao direito de recurso, no caso de negativa de liberação de informação, com níveis de classificação das informações, regras para classificá-las e justificativa do não acesso. O respeito às liberdades e garantias individuais no tratamento de informações pessoais é tema do Art. 31. Nas Disposições Finais, os Art. 32, 33 e 34 trazem as responsabilidades dos agentes públicos, abordando condutas ilícitas e o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal nessas condições.

Já no “Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios” (2013), a CGU destaca os princípios da LAI, sendo eles:

1. Princípio da publicidade máxima: a abrangência do direito a informação deve ser ampla no tocante ao espectro de informações e órgãos envolvidos, bem como quanto aos indivíduos que poderão reivindicar esse direito. (Art. 3º, I; 22 e 23)
2. Princípio da transparência ativa e a obrigação de publicar: os órgãos públicos têm a obrigação de publicar informações de interesse público, não basta atender apenas aos pedidos de informação. O ideal é que a quantidade de informações disponibilizadas proativamente aumente com o passar do tempo. (Art. 3º, II; 8º; 10, §2º)

3. Princípio da abertura de dados: estímulo à disponibilização de dados em formato aberto. (Art. 3º, III; 8º, § 2º)
4. Princípio da promoção de um governo aberto: os órgãos públicos precisam estimular a superação da cultura do sigilo e promover ativamente uma cultura de acesso. É preciso que todos os envolvidos na gestão pública compreendam que a abertura do governo é mais do que uma obrigação, é também um direito humano fundamental e essencial para a governança efetiva e apropriada. (Art. 4º, IV; 41, I)
5. Princípio da criação de procedimentos que facilitem o acesso: os pedidos de informação devem ser processados mediante procedimentos ágeis, de forma transparente e em linguagem de fácil compreensão, com a possibilidade de apresentação de recurso em caso de negativa da informação. Para o atendimento de demandas de qualquer pessoa por essas informações, devem ser utilizados os meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação. (Art. 4º, V; 5º)

O Art. 45 da Lei de Acesso à Informação, em vigor desde 16 de maio de 2012, determina que “Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III” (BRASIL, 2011); ressaltando a necessidade quanto à criação de serviço de informações ao cidadão, realização de audiências ou consultas públicas e procedimento de recursos.

Embora a vigência da LAI se aplique a todo o território nacional, a regulamentação da lei nos âmbitos estadual e municipal traduz as regras genéricas e abstratas às especificidades das esferas de governo, como em prefeituras e câmaras legislativas.

A falta de regulamentação local pode acarretar: não clareza quanto aos procedimentos de acesso à informação para cidadãos e servidores públicos; não designação de responsável pelo fornecimento das informações; incerteza e desinformação quanto à possibilidade de interposição de recursos diante de negativa de informação; corre-se o risco de que informações sigilosas sejam divulgadas indevidamente; informações sigilosas podem ser classificadas sem o devido respaldo legal; respaldo legal para ações judiciais restrito à lei federal; sanções por parte de Tribunais de Contas e Ministério Público quanto a omissão em garantir transparência aos atos públicos (CGU, 2013).

Nesse sentido, a Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto publicou em 18 de abril de 2013 o decreto nº 16.742 (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2013), que regulamenta no município a Lei de Acesso à Informação – em vigor há 11 meses, à época.

O Art. 1º aponta o objetivo do decreto em estabelecer parâmetros para garantir o acesso a informações, considerando grau e prazo de sigilo, conforme a LAI, e o Art. 2º garante esse direito na administração direta, autarquias e empresas públicas, estabelecendo a forma dos procedimentos: objetivo, ágeis, transparentes, claros, com linguagem de fácil compreensão. Subordina ao mesmo regramento as entidades privadas que recebem recursos do Poder Executivo Municipal, no que diz respeito a subvenções, convênios, parcerias, acordos e afins. O Art. 3º trata das exceções ao decreto, sendo as informações sobre atividades empresariais de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que representem risco à competitividade e sigilos impostos por legislação, como fiscal, bancário, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça.

O Art. 4º estabelece o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), a responsabilidade da Secretaria de Comunicação Social sobre ele, modo de atendimento e suas atribuições. Já o Art. 5º traz as condições e requisitos para solicitar informações, bem como as situações em que o pedido poderá ser negado. O Art. 6º determina os prazos de resposta às solicitações de informações, o dever em caso de não ser possível fornecê-las e quando o acesso não for autorizado em virtude de informação reservada ou sigilosa, além de indicar onde a informação está previamente disponível. O Art. 7º trata da gratuidade no fornecimento das informações e as ressalvas a isso.

No Art. 8º fica determinada, baseada no interesse público, a transparência ativa, por meio da divulgação voluntária e não motivada por terceiros, via internet. No Art. 9º são definidas quais são as informações de interesse público: registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; registro de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; registros de despesas; informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica; ferramenta de consulta a andamento de protocolo de pedidos. As informações podem ser disponibilizadas por meio de redirecionamento a páginas de internet onde os dados governamentais já estejam disponíveis.

O Art. 10 trata da possibilidade de recurso à negativa de informações solicitadas e prazos para fazê-lo. O Art. 11 atribui aos agentes públicos responsabilidade pelas informações prestadas e o Art. 12 estabelece a adequação da política de gestão de informações por órgãos

da administração direta, autarquias e empresas públicas, com ajustes necessários aos processos de registro, processamento, trâmite e arquivamento de documentos e informações.

Em 23 de maio de 2013, a Prefeitura de São José do Rio Preto publicou o decreto nº 16.778 (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2013), no qual altera o de nº 16.742/2013.

Onde se lia,

“ARTIGO 6º – As informações solicitadas serão prestadas pela Secretaria de Comunicação Social, no prazo de até vinte dias.”

passou a vigorar,

“ARTIGO 6º – As informações solicitadas serão prestadas, no prazo de até 20 (vinte) dias, pelas Chefias de Gabinete, em se tratando de Secretarias, ou pelo Diretor, quando se tratar de Empresas Públicas ou Autarquias, as quais serão repassadas à Secretaria de Comunicação Social que dará ciência ao requerente.”

A segunda e última alteração trazida pelo decreto, também sobre o Art. 6º, é, onde se lia,

“§ 3º – Quando não for autorizado o acesso, por se tratar de informação reservada ou sigilosa, o requerente será informado sobre a possibilidade de recurso e os procedimentos.”,

passa a vigorar,

“§ 3º – Quando não for autorizado o acesso, por se tratar de informação reservada ou sigilosa, ou quando houver o indeferimento do pedido, o requerente poderá recorrer no prazo de 10 (dez) dias, contados da data da ciência, ao Secretário titular da Pasta ou ao Presidente da Empresa Pública ou Autarquia, o qual deverá se manifestar no prazo de 05 (cinco) dias.” (NR).

O “Guia técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Municípios e check list”, da Controladoria-Geral da União (CGU), é proposto a gestores como referencial técnico para regulamentação da LAI. O material apresenta três níveis de aplicação, sendo eles: regulamentação obrigatória, regulamentação necessária e regulamentação auxiliar, também chamada de “Boas Práticas”.

Para a CGU, devem ser obrigatoriamente regulamentados: requisitos mínimos de sítio oficial; Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e formas de divulgação da LAI; recurso; informações sigilosas; procedimento de classificação, reclassificação e desclassificação; tratamento de informações pessoais.

A seguir, cada um desses aspectos serão comparados em relação ao que é determinado pela LAI e ao que está regulamentado pelo município, bem como o que pode ser observado pela autora mediante pesquisa.

REGULAMENTAÇÃO OBRIGATÓRIA		
Procedimentos	Previstos na LAI e devem ser detalhados por regulamentação local (CGU)	Regulamentado pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto
Requisitos mínimos de sítio oficial	Obrigatoriedade de órgãos e entidades públicas (em municípios com mais de 10 mil habitantes) promoverem a divulgação espontânea de uma série de informações em sítios oficiais na internet. (Art. 8º, da lei nº 12.527/2011)	Qualquer interessado, devidamente identificado, poderá ter acesso às informações referentes aos órgãos e às entidades municipais, preferencialmente, nos endereços eletrônicos http://www.riopreto.sp.gov.br e http://www.riopreto.sp.gov.br/portaltransparencia/hometransparencia . (Art 5º, do decreto nº 16.742/2013)
	Conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. (Inciso I, § 3º, Art. 8º, da lei nº 12.527/2011)	Direito de acesso à informação, que será proporcionado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. (Art 2º, do decreto nº 16.742/2013); <i>A barra de pesquisa está disponível no site www.riopreto.sp.gov.br.</i>

<p>Possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; (Inciso II, § 3º, Art. 8º, da lei nº 12.527/2011)</p>	<p>Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, será informado ao requerente o lugar e a forma pela qual se poderá consultar e obter a referida informação, desonerando a administração municipal da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar, por si mesmo, tais procedimentos. (§ 4º, do Art. 6º, do decreto nº 16.742/2013)</p> <p><i>Embora a regulamentação não trate de relatórios eletrônicos por dados abertos e/ou outros meios, o recurso está disponível em www.riopreto.sp.gov.br/portaltransparencia.</i></p>
<p>Possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina. (Inciso III, § 3º, Art. 8º, da lei nº 12.527/2011)</p>	<p>O decreto nº 16.742/2013 não aborda o tema.</p> <p><i>Relatórios eletrônicos por dados abertos e/ou outros meios estão disponíveis em www.riopreto.sp.gov.br/portaltransparencia.</i></p>

<p>Divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação. (Inciso IV, § 3º, Art. 8º, da lei nº 12.527/2011)</p>	<p>Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, será informado ao requerente o lugar e a forma pela qual se poderá consultar e obter a referida informação, desonerando a administração municipal da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar, por si mesmo, tais procedimentos. (§ 4º, Art. 6º, do decreto nº 16.742/2013)</p> <p><i>A regulamentação faz esta única menção a formato, no entanto, não responde ao requisito. Também não é possível localizar essas informações em www.riopreto.sp.gov.br.</i></p>
<p>Garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso. (Inciso V, § 3º, Art. 8º, da lei nº 12.527/2011)</p>	<p>O decreto nº 16.742/2013 não aborda o tema.</p> <p><i>Em www.riopreto.sp.gov.br/portaltransparencia, é possível ler ‘O Portal da Transparência possibilita ao cidadão o acompanhamento de todas as ações da Prefeitura de Rio Preto, de empresas e autarquias. Assim, o portal consolida o compromisso de transparência dos atos da administração municipal’, o que permite presumir a autenticidade e integridade das informações ali divulgadas.</i></p>

<p>Manter atualizadas as informações disponíveis para acesso. (Inciso VI, § 3º, Art. 8º, da lei nº 12.527/2011)</p>	<p>As informações de interesse público serão disponibilizadas nos endereços eletrônicos http://www.riopreto.sp.gov.br e http://www.riopreto.sp.gov.br/portalttransparencia/hometransparencia, os quais serão atualizados rotineiramente. (Art. 8º, do decreto nº 16.742/2013)</p>
<p>Indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio. (Inciso VII, § 3º, Art. 8º, da lei nº 12.527/2011)</p>	<p>Qualquer interessado, devidamente identificado, poderá ter acesso às informações referentes aos órgãos e às entidades municipais, preferencialmente, nos endereços eletrônicos http://www.riopreto.sp.gov.br e http://www.riopreto.sp.gov.br/portalttransparencia/hometransparencia e, na impossibilidade de utilização desse meio, poderá encaminhar pedido por meio eletrônico disponível no site ou protocolar o pedido no atendimento do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, nas dependências do Poupatempo. (Art. 5º, do decreto nº 16.742/2013)</p>
<p>Adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência (...). (Inciso VIII, § 3º, Art. 8º, da lei nº 12.527/2011)</p>	<p>O decreto nº 16.742/2013 não aborda o tema. <i>Não é possível identificar medidas semelhantes em www.riopreto.sp.gov.br.</i></p>

Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e formas de divulgação da LAI	Criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público. (Art. 8º, da lei nº 12.527/2011)	As atribuições do Serviço de Informações ao Cidadão, de que trata a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, serão exercidas pela Secretaria de Comunicação Social, por meio de atendimento nas dependências do PoupaTempo, localizado à Rua Antonio de Godoy, 3033, Centro. (Art. 4º, do decreto nº 16.742/2013)
---	---	--

	<p>Criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:</p> <p>a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;</p> <p>b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;</p> <p>c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações. (Inciso I, Art. 9º, da lei nº 12.527/2011)</p>	<p>São atribuições do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC:</p> <p>I – disponibilizar atendimento presencial ao público;</p> <p>II – receber, autuar e processar, para respostas, os pedidos de acesso às informações;</p> <p>III – orientar o interessado quanto ao seu pedido, o trâmite, o prazo da resposta e sobre as informações disponíveis nos endereços eletrônicos http://www.riopreto.sp.gov.br e http://www.riopreto.sp.gov.br/portalttransparencia/hometransparencia;</p> <p>Qualquer interessado, devidamente identificado, poderá ter acesso às informações referentes aos órgãos e às entidades municipais, preferencialmente, nos endereços eletrônicos http://www.riopreto.sp.gov.br e http://www.riopreto.sp.gov.br/portalttransparencia/hometransparencia e, na impossibilidade de utilização desse meio, poderá encaminhar pedido por meio eletrônico disponível no site ou protocolar o pedido no atendimento do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, nas dependências do Poupatempo. (Parágrafo único do Art. 4º e Art 5º, do decreto nº 16.742/2013)</p>
--	--	---

	<p>Realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação. (Inciso II, Art. 9º, da lei nº 12.527/2011)</p>	<p>É dever dos órgãos e entidades municipais promover, independente do requerimento, a divulgação em seus endereços eletrônicos na internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas. (Parágrafo único do Art. 8º, do decreto nº 16.742/2013)</p> <p><i>A regulamentação não faz menção específica a audiências ou consultas públicas. No site www.riopreto.sp.gov.br/portaltransparencia/hometransparencia é possível localizar informações sobre audiências públicas a respeito de: Secretaria da Fazenda, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, LOA – Lei de Orçamento Anual, PPA – Plano Plurianual, Programa de Metas, Plano Diretor e Secretaria de Saúde. Não é possível localizar, no entanto, nada sobre audiências ou consultas públicas relativas à lei de acesso à informação.</i></p>
<p>Recurso</p>	<p>No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.</p> <p>O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se</p>	<p>No caso de negativa de acesso à informação ou de não fornecimento das razões da negativa do acesso, poderá o requerente apresentar pedido de reconsideração ao próprio Secretário da Pasta responsável pela informação, no prazo de 05 (cinco) dias, contados da ciência, cujo pedido de reconsideração deverá ser apreciado no prazo de 10 (dez) dias contados da data do protocolo do pedido de reconsideração,</p>

<p>manifestar no prazo de 5 (cinco) dias. (Art. 15, da lei nº 12.527/2011)</p>	<p>após o que fica esgotada a Instância Administrativa. (Art. 10, do decreto nº 16.742/2013)</p> <p>Quando não for autorizado o acesso, por se tratar de informação reservada ou sigilosa, ou quando houver o indeferimento do pedido, o requerente poderá recorrer no prazo de 10 (dez) dias, contados da data da ciência, ao Secretário titular da Pasta ou ao Presidente da Empresa Pública ou Autarquia, o qual deverá se manifestar no prazo de 05 (cinco) dias.” (NR) (§ 3, do Art. 6º, do decreto nº 16.742/2013)</p> <p><i>O primeiro decreto trata da questão dos recursos em dois momentos. No Art. 6º quando estabelece a Secretaria de Comunicação Social como responsável por fornecer as informações, estabelece o prazo de 20 dias para tal e a retorno ao requerente quando o acesso for negado. No Art. 10, indica a possibilidade de apresentação de recurso ao Secretário da pasta no prazo de 5 dias da ciência da negativa e o retorno desse em até 10 dias, prazos incompatíveis com determinações da LAI.</i></p> <p><i>Em nova redação, o decreto nº 16.742/2013, altera o Art. 6º do primeiro, corrigindo prazos são corrigidos e as</i></p>
--	---

<p>Informações sigilosas</p>	<p>Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção. (Art. 25, da lei nº 12.527/2011)</p>	<p><i>autoridades competentes para recebimento dos recursos – agora, não mais chefes de gabinetes de secretarias e/ou diretores de autarquias e empresas públicas, mas, respectivamente, secretários das pastas e presidentes de autarquias e empresas públicas. No entanto, o Art. 10 permanece inalterado, o que gera conflito em relação ao artigo anteriormente citado, inclusive quanto aos prazos de interposição de recurso e retorno ao requerente.</i></p> <p>O acesso à informação disciplinado neste Decreto não se aplica: às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancária, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça. (Inciso II, do Art. 3º, do decreto nº 16.742/2013)</p> <p>Não serão atendidos pedidos de acesso à informação: referentes a informações protegidas tais como sigilo fiscal, bancário, telefônico, de operações, de correspondência, fichas financeiras, laudos médicos, avaliações de desempenho e de estágio probatório de servidor, bem como auditorias e procedimentos disciplinares em andamento. (Inciso IV, § 2º, do Art. 5º, do decreto nº 16.742/2013)</p>
<p>Procedimento de classificação, reclassificação e desclassificação</p>	<p>Nos artigos 27 a 29, na Seção IV da LAI, que trata de “Procedimentos de Classificação, Reclassificação e Desclassificação”, há uma série de mandamentos que</p>	<p>Quando não for autorizado o acesso, por se tratar de informação reservada ou sigilosa, o requerente será informado sobre a possibilidade de recurso e os procedimentos. (§ 3º, do</p>

<p>Tratamento de informações pessoais</p>	<p>necessitam ser criados por regulamentação suplementar de forma a detalhar os procedimentos classificatórios das informações.</p> <p>Tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. (Art. 31, da lei nº 12.527/2011)</p>	<p>Art. 6º, do decreto nº 16.742/2013)</p> <p><i>A regulamentação, no entanto, não trata dos procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação de informações.</i></p> <p>O decreto nº 16.742/2013 não aborda o tema.</p> <p><i>Nesse sentido, seria necessário definir: Como se comprovará a identidade do requerente de informação pessoal? Como será realizado o pedido de acesso a informações pessoais por terceiros, a partir das possibilidades previstas na LAI? Como será demonstrada a necessidade de informação pessoal nos casos de consentimento, interesse histórico, estatístico, etc.? Em que termos será efetivada a responsabilização de custódia de informação pessoal por terceiros?</i></p>
--	---	---

Quadro 1: Regulamentação obrigatória para aplicação da LAI
 Fonte: Elaborada pela autora (2020).

REGULAMENTAÇÃO RECOMENDÁVEL		
Procedimentos	Previstos na LAI e devem ser detalhados por regulamentação local (CGU)	Regulamentado pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto
Responsabilidade de agentes públicos	Quais são os ilícitos administrativos previstos? Quais as sanções administrativas previstas para o servidor municipal? (Art. 32 a 34, da lei nº 12.527/2011)	O decreto nº 16.742/2013 não aborda o tema. <i>A única menção a responsabilidade diz respeito à atribuição: “Os titulares dos órgãos são responsáveis pelas informações prestadas e, em caso de recusa, pelas justificativas apresentadas”. (Art. 11, do decreto nº 16.742/2013)</i>
Monitoramento da LAI	Haverá algum órgão responsável por monitorar a LAI no município? Haverá alguma autoridade de monitoramento da LAI no órgão ou no município? Haverá previsão de envio de relatórios a respeito do funcionamento da LAI no município? (Art. 40 e 41, da lei nº 12.527/2011)	As informações solicitadas serão prestadas, no prazo de até 20 (vinte) dias, pelas Chefias de Gabinete, em se tratando de Secretarias, ou pelo Diretor, quando se tratar de Empresas Públicas ou Autarquias, as quais serão repassadas à Secretaria de Comunicação Social que dará ciência ao requerente. (Art. 11, do decreto nº 16.778/2013) O decreto nº 16.742/2013 não aborda o tema. <i>A responsabilidade dos órgãos diz respeito a atendimento das solicitações, mas não trata de monitoramento.</i>

Remuneração de Agentes Públicos	Incluir no rol de transparência ativa a publicação de remuneração e subsídios recebidos por agentes públicos de maneira individualizada. (Art. 7º, Dec 7724 de 2012)	<i>Embora o decreto nº 16.742/2013 não aborde o tema, em conformidade ao Art. 7º, do decreto 7724/2012, que regulamenta a LAI, a lei municipal nº 10.483/2009 dispõe sobre a publicação de informações sobre funcionários, empregados e servidores, vinculados ao Poder Público do Município de São José do Rio Preto – Estado de São Paulo, no endereço eletrônico do órgão em que se encontram em exercício, ora denominado "Transparência Rio Preto", e dá outras providências. Posteriormente, lei municipal nº 13.391/2019 renumera como §1º o parágrafo único e acresce o §2º ao artigo 1º, com a seguinte redação: Os cargos em comissão de livre nomeação deverão ser publicados em lista separada dos demais servidores.” (NR).</i>
--	--	--

Quadro 2: Regulamentação recomendável para aplicação da LAI

Fonte: Elaborada pela autora (2020).

REGULAMENTAÇÃO AUXILIAR - “BOAS PRÁTICAS		
Procedimentos	Previstos na LAI e devem ser detalhados por regulamentação local (CGU)	Regulamentado pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto
Unidade visual	Uniformização de padrão visual para os sítios de transparência da Prefeitura (banner, logotipo, etc) nos moldes do §2º do Art. 7º do Decreto 7724/2012.	O decreto nº 16.742/2013 não aborda o tema. <i>Em visita ao site www.riopreto.sp.gov.br é possível verificar que o padrão visual não é utilizado.</i>
Entidades Privadas sem fins lucrativos	Transparência Ativa sobre dados de entidades e sobre dados que dizem respeito à parcela dos recursos públicos, nos moldes do Art. 63 do Decreto nº 7.724/2012.	Ficam subordinadas ao regime deste Decreto as entidades privadas, relativamente aos recursos que recebem do Poder Executivo Municipal, mediante subvenções, contratos de gestão, termos de parceria, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres. (Parágrafo único, Art. 2º, do decreto nº 16.742/2013) <i>As informações podem ser consultadas em www.riopreto.sp.gov.br/portaltransparencia/hometransparencia, na página ‘Terceiro Setor’.</i>
Dados de Conselho de Políticas Públicas	Informações sobre os conselhos municipais no rol de Transparência Ativa, tais como: nome do conselho e dos conselheiros, lei de criação, regimento interno, e-mail e	O decreto nº 16.742/2013 não aborda o tema. <i>Em visita ao site www.riopreto.sp.gov.br é possível verificar na página ‘Prefeitura’, a subpágina ‘Conselhos Municipais’.</i>

	telefone de contato, atas produzidas.	<p><i>Nela, estão listados os conselhos existentes e as respectivas informações: nome, endereço, telefone, e-mail, horário de atendimento e breve descrição do órgão.</i></p> <p><i>Alguns dos Conselhos dispõem de link para página com mais informações. Ao acessá-las, tem-se realidades variadas, como páginas ativas e atualizadas, ativas e desatualizadas e inativas, além de redirecionar para páginas do próprio site oficial da Prefeitura. Percebe-se, assim, não haver padronização.</i></p>
<p>Prazos de resposta favorável ao cidadão</p>	<p>Município pode diminuir prazo de resposta de acesso à informação, tornando prazo mais favorável ao interessado; Município deve ter capacidade operacional condizente com prazo.</p>	<p>As informações solicitadas serão prestadas, no prazo de até 20 (vinte) dias, pelas Chefias de Gabinete, em se tratando de Secretarias, ou pelo Diretor, quando se tratar de Empresas Públicas ou Autarquias, as quais serão repassadas à Secretaria de Comunicação Social que dará ciência ao requerente. (Art. 6º, do decreto nº 16.742/2013)</p> <p><i>A regulamentação adota os prazos determinados pela LAI.</i></p>

Quadro 3: Regulamentação auxiliar para aplicação da LAI
Fonte: Elaborada pela autora (2020).

Foi elaborado pela autora do presente trabalho um questionário a respeito da aplicação da Lei de Acesso à Informação pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto, abordando os decretos municipais supracitados que a regulamentam, além da Escala Brasil Transparente (EBT) – sobre a qual se tratará mais adiante. O documento, que dispõem de 8 questões, entre perguntas simples e com subitens, e pode ser conferido na íntegra em Apêndices, busca informações sobre transparência pública no âmbito do objeto da pesquisa. O questionário foi enviado por e-mail à Secretaria Municipal de Comunicação Social em 27 de maio de 2020 e retornado pelo mesmo canal em 04 de junho de 2020.

Ao analisar o decreto 16.742/2013, observou-se que o pedido de acesso à informação deverá conter nome do requerente e número de documento de identificação válido (Art. 5º, § 1º, I e II). Considerando que: a LAI determina que a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação; especialistas apontam exigência de identificação como possibilidade de inibir cidadãos de formalizarem pedidos, temendo depois retaliação ou perseguição política; em novembro de 2018 o, então, Ministério da Transparência e a CGU disponibilizaram mecanismo no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic) que habilita o cidadão a fazer pedidos via LAI de forma anônima; perguntou-se se a Prefeitura de São José do Rio Preto fez alguma alteração no sentido de garantir o anonimato do requerente. A resposta foi, “Não, por enquanto as informações são obrigatórias conforme o decreto”.

Em outro item, questionou-se se a Prefeitura tinha ciência dos limites dos decretos 16.778/2013 e 16.742/2013 quanto aos aspectos obrigatórios da LAI a serem regulamentados por estados e municípios, tal qual demonstrado no Quadro 1, a saber: Requisitos Mínimos de Sítio Oficial, SIC e Formas de Divulgação da LAI, Recurso, Informações Sigilosas, Classificação e Tratamento de Informações Pessoais. Conforme a Procuradoria-Geral do Município, por meio da Secretaria Municipal de Comunicação Social, o executivo municipal responde: “entendo, sim, que o decreto municipal nº 16.742/2013, alterado pelo decreto 16.778/2013, atende completamente os mandamentos da Lei Federal nº 12.257/2011 (art.45)”. O documento reforça os pré-requisitos para realização de pedido de informação: requerente devidamente identificado, especificações claras e precisas da informação requerida, delimitação com objetivo concreto e interesse legítimo e fundamentação do requerimento. Destaca-se a alegação:

Nessa esteira, a Lei de Acesso às Informações – LAI não está a instituir a devassa e nem permitir o atendimento de pedidos demasiadamente genéricos sem a especificação do campo de informação a ser atendido, sob pena de violação da legislação, princípios da Administração Pública e, ainda, sobrecarga administrativa. (PMSJRP, 2020)

Questionada ainda sobre a não aplicação da identidade visual padrão sobre acesso à informação, referenciada pelo modelo federal, maneira de uniformizar e facilitar a identificação pelo cidadão, respondeu-se: “Como não é obrigatório, utilizamos um padrão já conhecido pelo público de São José do Rio Preto”.



Figura 4: Página inicial do site Prefeitura de São José do Rio Preto
Fonte: Reprodução do site <https://www.riopreto.sp.gov.br/>.

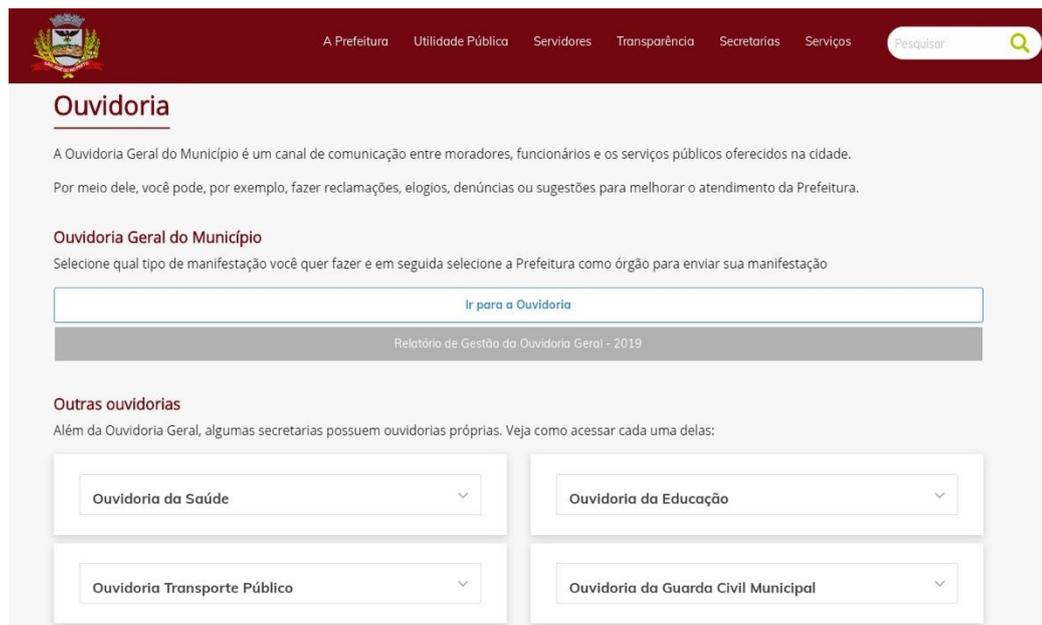


Figura 5: Página do site Prefeitura de São José do Rio Preto
 Fonte: Reprodução do site <https://www.riopreto.sp.gov.br/>.

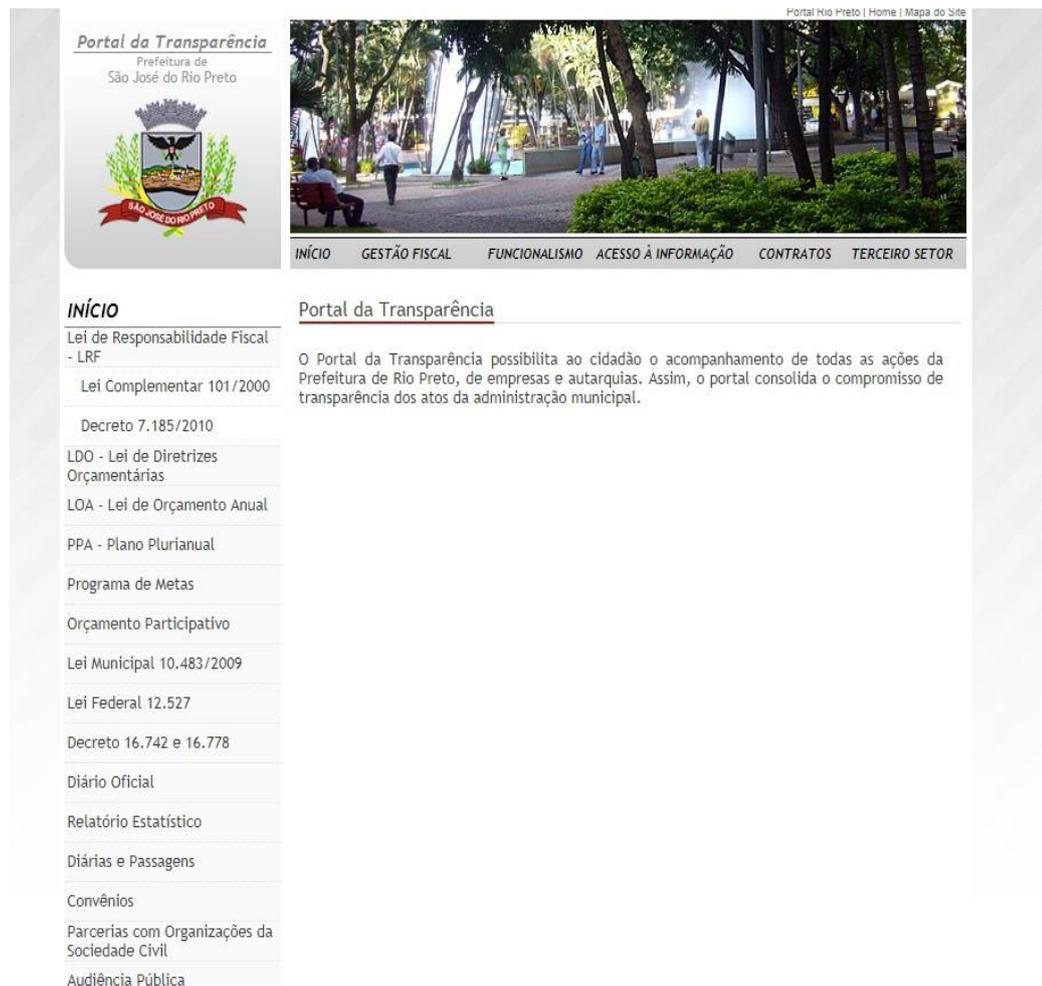


Figura 6: Página do Portal da Transparência de São José do Rio Preto
 Fonte: Reprodução do site <https://www.riopreto.sp.gov.br/portaltransparencia/hometransparencia>.

Nessas três imagens que recuperam os canais de acesso a informações via site junto à Prefeitura de São José do Rio Preto não é possível, no entanto, identificar com clareza e objetividade o local para realização de contato e solicitações. Por situações assim, a Controladoria-Geral da União recomenda a adoção de componentes gráficos utilizados por entes federais, facilitando o reconhecimento pelo cidadão (CGU, 2013). Os componentes gráficos que integram a identidade visual da LAI no Poder Executivo Federal estariam disponíveis para download no site de acesso a informação (www.acessoainformacao.gov.br), em “espaço do gestor”. No entanto, não foi possível localizar a página indicada. Ainda assim, é possível observar o Manual de uso do selo Acesso à Informação, disponível em www.info.gov.br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes.



Figura 7: Selo Horizontal que compõe a Identidade Visual da LAI no Poder Executivo Federal
Fonte: Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios (ANDRADE et al., 2013).

Outra fonte de dados analisados foi o relatório produzido pela Escala Brasil Transparente (EBT), uma metodologia para medir a transparência governamental do poder executivo em estados e municípios brasileiros, que subsidia a CGU nas atribuições prescritas na Lei de Acesso à Informação.

As três versões da EBT, divulgadas respectivamente em maio de 2015, novembro de 2015 e maio de 2017, concentram-se em avaliar a aplicação da LAI por meio da transparência passiva, “quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não sejam resguardadas por sigilo” (ANDRADE et al. 2013, p. 17). Para isso, foram realizadas solicitações reais de acesso à informação aos entes avaliados.

Mais recentemente, em 18 de dezembro de 2018, foram divulgados os resultados da EBT – Avaliação 360°, que trouxe mudanças na tradicional metodologia, ampliando a avaliação da transferência passiva para também a avaliação da transparência ativa, referente à

obrigatoriedade de órgãos e entidades públicas, por iniciativa própria, divulgarem informações de interesse geral ou coletivo, exceto as protegidas por algum grau de sigilo.

Nesta pesquisa, verificou-se o cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação e de outros normativos sobre transparência nos Estados, no Distrito Federal e em todos os municípios com mais de 50 mil habitantes, incluindo as capitais (com base nas estimativas do IBGE em 2017). No total, foram avaliados 691 entes federativos, universo que abrange quase 70% da população brasileira. Verificou-se publicação de informações sobre receitas e despesa, licitações e contratos, estrutura administrativa, servidores públicos, acompanhamento de obras públicas, entre outras.

Numa escala de 0 a 10, em que 0 é o mínimo em conformidade e 10 é o máximo em conformidade, os indicadores gerais calculados observando o escopo da avaliação atribuiu nota média 8,23 a Estados, 8,25 a capitais e 6,53 para demais municípios. São José do Rio Preto recebeu nota 7,8, que lhe conferiu a 204ª posição no ranking geral de aplicação da Lei de Acesso à Informação e transparência pública.

No questionário enviado à Prefeitura, perguntou-se se o executivo municipal tinha conhecimento da avaliação, bem como do resultado atribuído, o que foi confirmado positivamente. Perguntou-se, então, sobre os itens desabonados na avaliação por inconformidade. Os itens questionados e as respectivas respostas da administração podem ser conferidos a seguir.

Item 11: Sobre Empenho, não foi possível localizar no sítio oficial/transparência ‘Número do Empenho’ e ‘Data do Empenho’.

Resposta: *O número do empenho consta na descrição do objeto do gasto em www.riopreto.sp.gov.br/portaltransparencia/hometransparencia. Já a data de emissão do empenho não consta do Portal. Contudo, conforme determina a legislação e o funcionamento da r. ferramenta que alimenta tais informações no Portal, as mesmas são dispostas em tempo real, ou seja, toda noite é atualizado o sistema com as informações até aquele dia, logo, os empenhos emitidos em um dia estarão dispostos no Portal no dia seguinte.*

Item 12: Sobre Pagamento, não foi possível localizar no sítio oficial/transparência ‘Data do Pagamento’.

Resposta: *A data de pagamento não está disposta no Portal. Contudo, conforme determina a legislação e o funcionamento da r. ferramenta que alimenta tais informações no Portal, as mesmas são dispostas em tempo real, ou seja, toda noite é atualizado o sistema com as informações até aquele dia, logo, os pagamentos*

registrados no sistema de contabilidade em um dia estarão dispostos no Portal no dia seguinte.

Item 14: Não foi possível localizar relatório de empenhos ou de pagamentos em formato aberto (conjunto de dados que deve estar disponível em um formato de especificação aberta, não proprietário, e estruturado, em formato amplamente conhecido; ou seja, que possibilite seu uso irrestrito e automatizado através da Web).

Resposta: *É possível gerar relatório nos formatos PDF e planilha em excel acessando: www.riopreto.sp.gov.br/portaltransparencia/hometransparencia, GESTÃO FISCAL, EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA > GASTOS > FILTRO POR ANO E INSTITUIÇÃO PARA SOBRE O QUAL SE DESEJA INFORMAÇÕES.*

Item 20: Sobre Contratos, não foi possível localizar no sítio oficial/transparência ‘Valor’ e ‘Vigência’.

Resposta: *Os contratos estão disponíveis no Portal da Transparência www.riopreto.sp.gov.br/portaltransparencia/hometransparencia > CONTRATOS > FILTRO POR ANO, INSTITUIÇÃO E TIPO PARA SOBRE O QUAL SE DESEJA INFORMAÇÕES. O valor e vigência estão no arquivo em formato PDF.*

Item 22: Não foi possível ‘gerar relatório da consulta de licitações ou da consulta de contratos em formato aberto.

Resposta: *Os contratos estão disponibilizados no formato PDF.*

Item 35: Sobre o SIC físico, não há informação sobre ‘Telefone’.

Resposta: *A lei não exige esse tipo de atendimento.*

Item 45: O município não respondeu ao pedido 2 enviado por meio do SIC eletrônico, prejudicando a avaliação até o item 50.

Resposta: *Precisamos que nos passem os dados do solicitante ou o número do protocolo, nunca deixamos de responder qualquer solicitação. Tem muitas pessoas que não pegam a resposta.*

O executivo municipal disse não dispor de informações sobre a impossibilidade de localizar em seu site:

- Situação/Status da licitação;
- Consulta para o acompanhamento de Obras Públicas;
- Dados sobre Obras Públicas (Objeto, Valor total, Empresa contratada, Data de início, Data prevista para o término ou prazo de execução, Valor total já pago ou percentual de execução financeira e Situação atual da obra);

- Alguma relação das bases de dados abertos do município.

O Portal da Transparência do município (www.riopreto.sp.gov.br/portaltransparencia/) apresenta em ‘Relatório estatístico’ a relação anual de pedidos via Lei de Acesso à Informação desde 2013, quando o decreto municipal a regulamentou: em 2013 foram 60 solicitações recebidas e atendidas; em 2014 foram 87 solicitações recebidas e atendidas; em 2015 foram 136 solicitações recebidas e atendidas; em 2016 foram 627 solicitações recebidas, 626 atendidas e 1 indeferida; em 2017 foram 112 solicitações recebidas e atendidas; em 2018 foram 126 solicitações recebidas e atendidas; em 2019 foram 171 solicitações recebidas e atendidas; e em 2020 (até a data da consulta, em 19 de agosto) foram 115 solicitações recebidas e atendidas. Os relatórios ainda trazem as iniciais dos solicitantes, o número de protocolo de solicitação e a secretaria alvo da demanda. De 2013 a 2016, a identidade do solicitante era integralmente exposta no relatório, sem o devido sigilo quanto aos dados dos requerentes. A seguir, é possível observar as demandas da LAI por secretarias da administração municipal.

PEDIDOS LAI 2017 - DEMANDA POR SECRETARIA

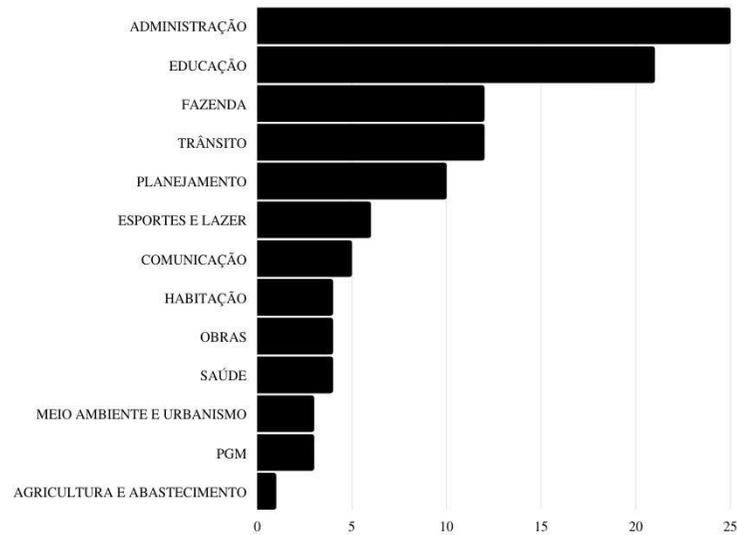


Gráfico 1: Pedidos via LAI em 2017 – Demanda por secretaria
 Fonte: Elaborado pela autora conforme relatório disponível no Portal da Transparência da Prefeitura (2020).

PEDIDOS LAI 2018 - DEMANDA POR SECRETARIA

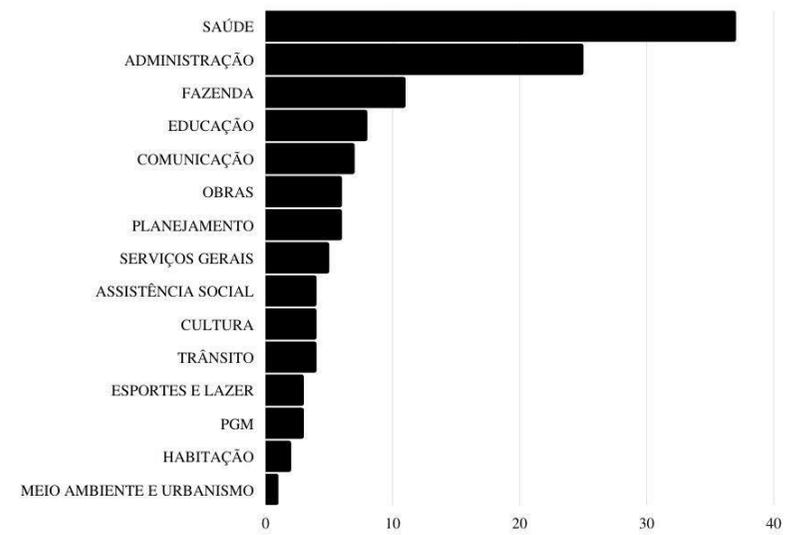


Gráfico 2: Pedidos via LAI em 2018 – Demanda por secretaria
 Fonte: Elaborado pela autora conforme relatório disponível no Portal da Transparência da Prefeitura (2020).

PEDIDOS LAI 2019 - DEMANDA POR SECRETARIA

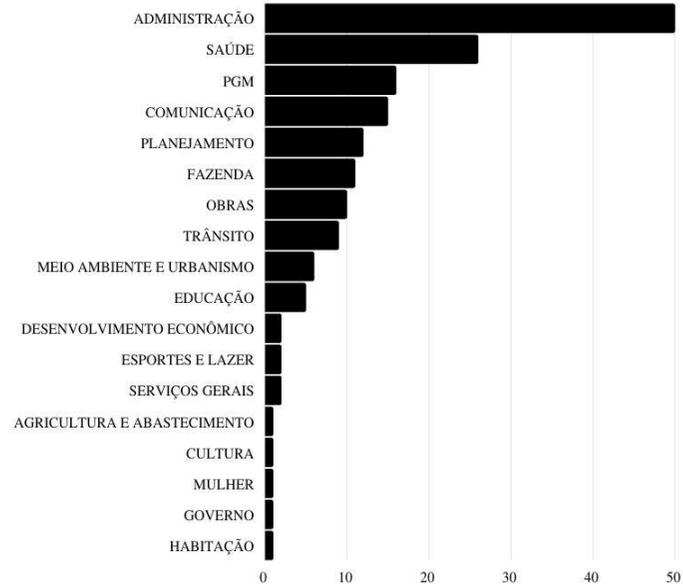


Gráfico 3: Pedidos via LAI em 2019 – Demanda por secretaria
 Fonte: Elaborado pela autora conforme relatório disponível no Portal da Transparência da Prefeitura (2020).

PEDIDOS LAI 2020 - DEMANDA POR SECRETARIA

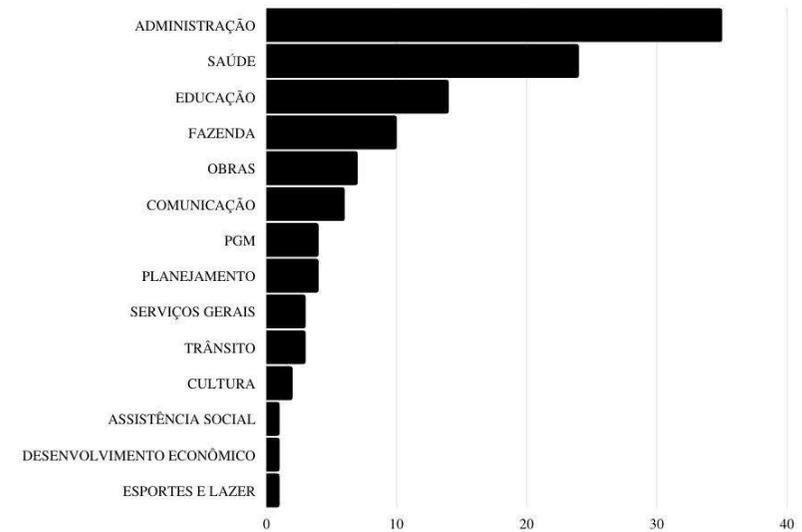


Gráfico 4: Pedidos via LAI em 2020 – Demanda por secretaria
 Fonte: Elaborado pela autora conforme relatório disponível no Portal da Transparência da Prefeitura (2020).

Além dos decretos que regulamentam a LAI no âmbito do poder executivo municipal e dos resultados da Avaliação 360º – Escala Brasil Transparente, um outro aspecto observado quanto à transparência governamental foi a existência da Ouvidoria, instituída pela lei federal 13.460/2017. O acesso ao serviço está disponível na primeira página do site da Prefeitura de São José do Rio Preto (www.riopreto.sp.gov.br), onde está declarada sua finalidade: “fazer reclamações, elogios, denúncias ou sugestões para melhorar o atendimento da Prefeitura”. De acordo com a Secretaria Municipal de Comunicação Social, respondente do questionário, se a LAI tem por objetivo dar acesso às informações públicas, as ouvidorias cumprem o papel de atender as demandas dos cidadãos.

Junto da Ouvidoria geral, existem também as Ouvidorias de Saúde, de Educação, da Guarda Municipal e do Transporte Público, que, de acordo com a administração municipal, foram criadas anteriormente à geral, baseadas em outras leis federais e decretos regulamentares. A Ouvidoria geral, contudo, funciona desde 2019, ainda sem o devido decreto para regulamentação oficial. Uma possível interligação, correspondência e coordenação entre LAI e Ouvidoria se dá exclusivamente pelo fato ambas serem geridas pela referida secretaria.

Segundo relatório anual de gestão da ouvidoria no exercício de 2019 (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2019), a Prefeitura aderiu à rede nacional de Ouvidorias do Governo Federal, tendo acesso ao sistema Fala.Br, da Controladoria Geral da União, canal eletrônico para recebimento de manifestações dos usuários. De 1º de janeiro a 31 de dezembro daquele ano, o serviço recebeu 254 manifestações, dentre as quais 236 foram respondidas, 16 foram arquivadas (por perda de objeto, por inadequação, por insuficiência de dados, sem a devida identificação para complementação da manifestação, ou por duplicidade), e 2 ainda estavam em tratamento dentro dos prazos legais. Desse total, 73 foram manifestações anônimas, portanto, sem a possibilidade de retorno ao manifestante.

Os pontos recorrentes das manifestações foram sobre IPTU, comércio irregular, concursos públicos, descarte irregular de lixo e poda de árvores, demandando secretarias de Fazenda, de Trânsito, Transporte e Segurança, de Serviços Gerais, de Administração e de Meio Ambiente e Urbanismo. De acordo com o relatório, as manifestações foram devidamente analisadas e encaminhadas aos setores responsáveis, sendo atendidas imediatamente ou, quando não possível, dentro dos prazos legais.

O documento indica medidas necessárias para aumentar a eficiência e satisfação dos usuários do serviço público: estruturar a Ouvidoria por meio da conclusão e publicação da normatização interna, que vai definir suas atribuições; difundir as informações sobre ela e treinar todas as unidades da Prefeitura quanto às boas práticas de atendimento ao cidadão; criar ponto de atendimento presencial no Poupatempo; realizar monitoramento das manifestações das Ouvidorias

setoriais para padronização do atendimento; divulgar amplamente os canais de atendimento da ouvidoria à população.

Um último e relevante apontamento foi a necessidade de reconhecimento interno da Ouvidoria enquanto ferramenta de gestão essencial ao processo decisório para melhor atender a sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta monografia teve como principal objetivo analisar a aplicação da Lei de Acesso à Informação pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto/SP. Para tanto, o trabalho se debruçou sobre a Lei nº 12.527/2011, a fim de reconhecê-la e compreendê-la à luz, principalmente, de manuais produzidos por seu principal órgão de controle, sendo a Controladoria-Geral da União (CGU). A partir dela, foi possível analisar a regulamentação no âmbito municipal, por meio dos decretos nº 16.778/2013 e nº 16.742/2013, tanto sobre sua efetividade, como sobre suas limitações. A apreciação de relatório produzido pela Avaliação 360º, da Escala Brasil Transparente, e também de informações sobre a Ouvidoria do município permitiu analisar com mais amplitude e profundidade as questões relativas à transparência governamental e ao controle social.

A discussão teórica realizada no Capítulo 2 permitiu compreender de que maneira tais documentos garantem e regulamentam o direito a informação pública enquanto pilar da democracia, uma vez que oportunizam a participação e o controle da sociedade num contexto do município. Eles materializam uma política pública de transparência em aplicação e a ser continuamente desenvolvida por meio de diversos dispositivos que permitem a participação social, seja pela divulgação provocada ou ativa de informações.

Os números apresentados pelos relatórios demonstram que essa participação de fato ocorre. Em 2013, foram realizados 60 pedidos via LAI, ao passo que em 2019, foram 171 pedidos. A mediana deste período é de 120 pedidos por ano, o que significa pelo menos o dobro em relação ao primeiro ano da regulamentação municipal da LAI.

Apesar disso, a continuidade deste estudo poderia investigar a quantidade de solicitações e a evolução delas ao longo do tempo em relação ao conhecimento dos meios disponíveis para fazê-la, considerando, inclusive as dimensões territoriais e populacionais de São José do Rio Preto e sua relevância na região Noroeste Paulista. Embora este estudo não seja suficiente para inferir resposta à questão, até mesmo pelos limites observados na realidade atual, é possível identificar espaços para ampliar e fortalecer a política pública de transparência governamental visando a maior e mais qualificada participação da sociedade.

Conforme apresentado no capítulo anterior, é possível reconhecer os vários aspectos em prol do acesso à informação já aplicados pela Prefeitura de São José do Rio Preto. Exemplo disso são os próprios relatórios de pedidos via Lei de Acesso à Informação, disponíveis no Portal de Transparência do executivo municipal, o relatório de atendimentos por meio de Ouvidoria, bem como a disposição em responder questionário encaminhado pela autora. Além disso, um compromisso de melhoria contínua pode ser observado em apontamos sobre a implantação da

Ouvidoria, o que demonstra a abertura para adequações que tenham como objetivo tornar o Estado e o governo mais transparentes e mais receptivos aos cidadãos que os investem de poder, num processo democrático de construção social.

A fim de avançar nesse processo, é pertinente considerar os pontos frágeis a serem corrigidos ou melhorados, a luz do que foi analisado até aqui. Considera-se que o principal deles está relacionado à motivação de melhoria, sem a qual nenhum dos outros torna-se possível. Dentre os princípios da LAI tem-se: o princípio da transparência ativa e a obrigação de publicar, em que, idealmente, a quantidade de informações disponibilizadas proativamente de aumentar com o passar do tempo; o princípio da abertura de dados, que estimula a disponibilização de dados em formato aberto; e o princípio da promoção de um governo aberto, em que órgãos públicos precisam estimular a superação da cultura do sigilo e promover ativamente uma cultura de acesso.

Quando a Procuradoria-Geral do Município argumenta que a “LAI não está a instituir a devassa e nem permitir o atendimento de pedidos demasiadamente genéricos”, quando a resposta a ausência de telefone no SIC é “a lei não exige” ou ainda quando constata-se que não há como realizar pedido de informação anonimamente, como determina a lei, e que não há previsão de adequação, observa-se incoerência e incongruência com a cultura de acesso, na qual não se deve medir esforços para fornecer aos cidadãos as informações que lhe são de interesse e de direito. O poder público advém do poder da sociedade e a ela é subordinado, fugindo às generalidades e/ou burocratizações que inviabilizem a participação e o controle social. O espírito da lei de acesso à informação é o sigilo como exceção. Para além da inegociável questão fiscalizatória, trata-se de garantir os meios para que o contínuo ciclo de políticas públicas ocorra de forma justa, inclusiva, diversificada e, portanto, enriquecida.

Partindo dessa reflexão, a seguir, apresenta-se uma lista de itens passíveis de melhoria.

Tema	Itens a serem observados
1. Sobre os requisitos mínimos de sítio oficial	<p>a) Deve possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;</p> <p>b) Inclusão no decreto que regulamenta a LAI item sobre o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina.</p> <p>c) Divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação.</p> <p>d) Garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso, por meio da utilização de certificados e assinaturas digitais garante a autenticidade, a integridade.</p> <p>e) Adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, tanto em decreto como por ferramentas, como as disponibilizadas pelo Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico – eMAG (https://www.gov.br/governodigital/pt-br/acessibilidade-digital/modelo-de-acessibilidade).</p>
2. Sobre Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e formas de divulgação da LAI	<p>a) Além de audiências públicas a respeito de: Secretaria da Fazenda, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, LOA – Lei de Orçamento Anual, PPA – Plano Plurianual, Programa de Metas, Plano Diretor e Secretaria de Saúde, a regulamentação poderia prever audiências públicas de Transparência Governamental e Controle Social.</p> <p>b) Implantar atendimento telefônico em SIC para ampliar canais junto à população.</p>
3. Recurso	<p>Tal qual a correção feita pelo decreto nº 16778/2013, que altera o Art. 6º do decreto nº 16.742/2013, é preciso também alterar o Art. 10, corrigindo os prazos e as autoridades competentes para recebimento dos recursos; agora, não mais chefes de gabinetes de secretarias e/ou diretores de autarquias e empresas públicas, mas, respectivamente, secretários das pastas e presidentes de autarquias e empresas públicas. Seria desejável ainda indicar uma outra autoridade de órgão não diretamente ligado à solicitação e negativa.</p>
4. Informações sigilosas	<p>Incluir em decreto municipal como se dá o controle de acesso e a divulgação de informações sigilosas, além de procedimento de classificação, reclassificação e desclassificação de informações. Ainda que as informações</p>

	sigilosas sejam exceções e incomuns, é preciso haver previsão legal sobre elas. A Casa Abrigo para abrigamento de mulheres em risco de morte por decorrência de violência doméstica, por exemplo, deveria ser objeto de classificação.
5. Tratamento de informações pessoais	Determinar como se comprovará a identidade do requerente de informação pessoal; como deve ser realizado o pedido de acesso a informações pessoais por terceiros, a partir das possibilidades previstas na LAI; como deve ser demonstrada a necessidade de informação pessoal nos casos de consentimento, interesse histórico, estatístico, etc.; quais os termos para efetivar a responsabilização de custódia de informação pessoal por terceiros.
6. Responsabilidade de agentes públicos	Determinar os ilícitos administrativos e respectivas sanções administrativas ao servidor municipal que transgredir a regulamentação.
7. Monitoramento da LAI	Criação e/ou determinação de órgão responsável por monitorar a LAI no município, com definição de autoridade competente e previsão de relatórios a respeito do funcionamento da LAI. O município de São Paulo, a exemplo, criou a Comissão Municipal de Acesso à Informação – CMAI.
8. Dados de Conselho de Políticas Públicas	Padronizar as informações divulgadas atualizadas sobre conselhos de políticas públicas: nome, endereço, telefone, e-mail, horário de atendimento e breve descrição do órgão.
9. Anonimato	Incluir em formulário de pedido via LAI possibilidade de solicitação anônima. O Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic) já dispõe desse mecanismo.
10. Unidade visual	Adoção de padrão visual de Acesso à Informação aplicado pelo governo federal e demais entes governamentais. Observa-se a estética aplicada ao site da Prefeitura, mas não há ícones que indicam efetivamente para Acesso à Informação enquanto canal de solicitação. É desejável que uma categoria inclua todos os temas correlatos a fim de facilitar a identificação e o acesso.

11 Arquitetura digital	a) Readequar a arquitetura de informações no site oficial e Portal de Transparência de modo a facilitar a navegação e satisfatória localização de informações para controle social.
	b) Incluir informações sobre Situação/Status da licitação; consulta para o acompanhamento de Obras Públicas.
	c) Disponibilizar bases de dados abertos do município que possibilite uso irrestrito e automatizado através da internet
	d) Disponibilizar relatório da consulta de licitações ou da consulta de contratos em formato aberto.
12. Ouvidoria	a) Estruturá-la por meio da conclusão e publicação da normatização interna, com respectivas atribuições. Desejável que se faça com devida distinção de assessoria de imprensa;
	b) Difundir as informações sobre ela e treinar todas as unidades da Prefeitura quanto às boas práticas de atendimento ao cidadão;
	c) Criar ponto de atendimento presencial no Poupatempo;
	d) Realizar monitoramento das manifestações das Ouvidorias setoriais para padronização do atendimento;
	e) Divulgar amplamente à população os canais de atendimento da Ouvidori

Quadro 4: Sugestões de melhorias
Fonte: Elaborada pela autora (2020).

Para que os dispositivos e ações de transparência, acesso à informação e controle social avancem enquanto política pública, é essencial reconhecê-los como ferramentas de gestão fundamentais aos processos de formação da agenda e decisão governamental, tendo a sociedade e seus múltiplos atores como aliados. Nesse sentido, os elementos que compõe esse cenário precisam ser trabalhados com interligação, correspondência e coordenação, a fim de que haja comunicação e intercâmbio entre eles, otimização esforços de soluções e melhorias e inovação para benefício da administração pública.

Por fim, é importante recuperar os processos de disputa pelo direito à informação na gestão pública brasileira, tendo em vista a dificuldade de efetividade no cumprimento da LAI.

Em matéria intitulada “Lei da transparência brasileira completa 8 anos com pouco motivo para comemorar e sob ataque”, publicada em 17 de maio de 2020, no Estado de São Paulo, o professor universitário Alexsandro Ribeiro discute dados recentes do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, organização que agrega entidades da sociedade civil que defendem a transparência pública. Segundo o órgão, a pandemia de coronavírus foi utilizada como justificativa para o Governo Federal negar cerca de duas dúzias de pedidos de informação.

Já levantamento realizado pela Transparência Brasil a pedido do Painel do jornal Folha de S. Paulo, divulgado em 1º de agosto deste mesmo ano, no primeiro semestre de 2020, o Governo Federal negou 1.116 acessos sob o argumento de ‘pedido genérico’, o que representaria 20% das recusas. Em 2019, no mesmo período, essa justificativa também foi a líder, com 1.068 casos (21%). O aumento fica mais evidente quando comparado ao mesmo intervalo dos anos anteriores. Em 2018, foram 757 recusas (15%), contra 609 (15%) em 2017, e 525 (12,5%) em 2016. No geral, a negativa acessos aumentou 7% em relação aos governos Dilma Rousseff e Michel Temer – considerando dados de janeiro de 2016 a junho de 2020.

Dentre os termos mais frequentes para negativa das informações estão: trabalho adicional, *fishing*, desproporcional, desarrazoado, pedido genérico, dados sigilosos, dados pessoais. O estudo analisa que tais argumentos podem ser, na melhor das hipóteses, reflexo de problemas operações a “uso discricionário como obstáculo ao acesso a informações”.

A mesma coluna jornalística divulgou, em 25 de julho de 2020, que, entre janeiro e junho, órgãos federais decidiram abrir as informações em apenas pouco mais da metade das 86.656 solicitações recebidas (54%). Em 2019, no mesmo intervalo, as aprovações corresponderam a 68%. A LAI entrou em vigor em 2012, desde então, o índice de acessos concedidos nunca tinha ficado abaixo de 65%. O que significa que o governo Jair Bolsonaro registrou o pior índice da história na concessão de dados públicos.

À luz do que vem ocorrendo no cenário nacional, a sociedade brasileira, em suas várias instâncias, deve estar atenta e vigilante para impedir a recuada em direitos fundamentais, tal qual o

de acesso à informação, inquestionável pelos muitos motivos discutidos até aqui. Considerando que é no âmbito das cidades que a dinâmica social ocorre, a transparência governamental para o controle e participação cidadã deve ser fortalecida, aprimorada e ampliada em coerência aos ideais democráticos e os anseios por uma sociedade justa, equânime e livre.

REFERÊNCIAS

AGUM, R.; MENEZES, M.; RISCADO, P. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**, Vol.3, n.2. 2015.

ANDRADE, L. do E. S; COSTA, I. N. da; COSTA, M.; RESENDE, L.; SANTOS, Z.; TONIN, P. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. 1ª ed., Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf/view>. Acesso em: 13 abr. 2020.

ATOJI, M. A. **Uso da Lei de Acesso a Informações por jornalistas: 3º relatório de desempenho**. São Paulo, 2019.

BRASIL. **Constituição** (1988). Capítulo II - Dos direitos e deveres individuais e coletivos, Artigo 5º. Capítulo VII - Da administração pública, Artigo 37. Capítulo III - Da educação, da cultura e do desporto, seção II - Da cultura, Artigo 216ª. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 10 abr. 2020.

_____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em 10 abr. 2020.

_____. **Lei nº 13.460**, de 26 de junho de 2017. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19141395/do1-2017-06-27-lei-no-13-460-de-26-de-junho-de-2017-19141216>. Acesso em 09 set. 2020.

_____. **Escala Brasil Transparente 360º**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em 16 de out 2020.

CANELA, G.; NASCIMENTO, S. (Coord.). Acesso à informação e controle social das políticas públicas. **Brasília, DF: Andi**, Artigo 19, 2009.

CGU. **Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/proex/cpinfo/cidadania/?p=1032>>. Acesso em: 04 abr. 2020.

_____. **Acesso à informação pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, 2011a. Disponível em: <<http://www.curvelandia.mt.gov.br/sic-servico-de-informacao-ao-cidadao/lei-de-acesso-a-informacao/46/view/244>>. Acesso em: 04 abr. 2020.

_____. **Guia técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Municípios e check list**. 1ª edição. Brasília/2013. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente>> Acesso em: 04 abr. 2020.

CONDÉ, E. S. Diversidade em processo: as políticas públicas em perspectiva. **Revista Teoria e Cultura**, v. 1 n. 1. Rio de Janeiro, 2006.

CRUZ, I. **A suspensão da Lei de Acesso à Informação em meio à pandemia**. Nexo. Brasil, 26 de mar de 2020. Disponível em <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/03/25/A-suspens%C3%A3o-da-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Inforna%C3%A7%C3%A3o-em-meio-%C3%A0-pandemia>>. Acesso em 22 abr. 2020.

DAHL, R. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996

DEMO, P. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30 a 50, jun. 1990. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>>. Acesso em: 12 Mai. 2020.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. 4ª ed. New Jersey, Prentice Hall, 1981.

FARAH, M. F. S. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.

FERRARI, C. C.; SIQUEIRA, D. P. O direito à informação como direito fundamental ao estado democrático. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (Unifafibe)**, vol. 4, n. 2, 2016. Disponível em <<http://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/174/pdf>>. Acesso em 22 abr 2020.

FERREIRA, E. G. A.; SANTOS, E. S.; MACHADO, M N. Política de informação no Brasil: a lei de acesso à informação em foco. **Múltiplos Olhares em Ciência da Informação**, v.2, n.1, mar. Belo Horizonte, 2012.

GALF, R.; SAKAI, J. **Quase metade dos principais órgãos públicos brasileiros descumprem a Lei de Acesso à Informação**. Transparência Brasil. Set. 2017. Disponível em:

https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Relat%C3%B3rio_LAI_16022018.pdf. Acesso em: 14 abr. 2020.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo, Atlas, 2002.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOVERNO FEDERAL. **LAI avança em estados e municípios brasileiros**. Governo Aberto. 15 mai. 2017. Disponível em: < <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/lai-avanca-em-estados-e-municipios-brasileiros>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

_____. **Mapa Brasil Transparente**. < <https://mbt.cgu.gov.br/publico/home> > Acesso em: 10 abr. 2020.

HERMONT, T. B. V.; JARDIM, T. D. M.; SOARES, F. de M. **Lei de Acesso à Informação**. Brasília, DF: Instituto Legislativo Brasileiro, 2013. Disponível em: <<https://www.interlegis.leg.br/capacitacao/publicacoes-e-modelos/cartilha-lei-de-acesso-a-informacao-1/view>>. Acesso em 10 abr. 2020.

LEDERMAN, D.; LOAYZA, N. V.; SOARES, R. R. Accountability and corruption : political institutions matter. **Economics & Politics**, v. 17, n. 1, 2005.

LOPES, C. A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos - Literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno de finanças públicas**, n.8, p. 5-40. Brasília, dez. 2007.

MANZANO FILHO, G. **OEA defende o direito à informação**. 2012. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,oea-defende-o-direito-a-informacao,42018>>. Acesso em 12 Mai. 2020.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

OLIVEIRA, A. S. de; PFAFFENSELLER, A. C. de A.; JUNIOR, A. P. Mecanismos de participação política, fiscalização e controle: o papel das ouvidorias e da lei de acesso à informação como instrumentos de comunicação governamental, transparência e publicidade. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman** – Ano 2, nº 2, p. 54-69. São Paulo, 2019.

OLIVEIRA, F. S. de; ANDRADE, L. do E. S. **Módulo 2 - regulamentando a LAI no município** (Curso Regulamentação da LAI nos Municípios). Brasília, 2015. Disponível em <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3065>>. Acesso em 10 abr. 2020.

PREFEITURA DE RIO PRETO. **Portal da Prefeitura de Rio Preto**. Página inicial. Disponível em: <<https://www.riopreto.sp.gov.br/sobre/>>. Acesso em 14 abr. de 2020.

PAINEL. Justificativa de pedidos genéricos para negar Lei de Acesso atinge recorde com Bolsonaro. **Portal Folha de S. Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/08/justificativa-de-pedidos-genericos-para-negar-lei-de-acesso-atinge-recorde-com-bolsonaro.shtml?origin=folha>>. Acesso em 31 ago. 2020.

PAINEL. Governo Bolsonaro registra o pior índice de respostas pela Lei de Acesso à Informação da história. **Portal Folha de S. Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/07/governo-bolsonaro-registra-o-pior-indice-de-respostas-pela-lei-de-acesso-a-informacao-da-historia.shtml>>. Acesso em 31 ago. 2020.

PIOTROWSKI, S. J. ; ROSENBLOOM, D. H. Nonmission-based values in results oriented public management : the case of freedom of information. In: MADISON, J. Letter to William T. Barry, August 4, 1822. **JAMES Madison**: writings, 1999.

RIBEIRO, A. Lei da transparência brasileira completa oito anos com pouco motivo para comemorar e sob ataque. **Portal Estadão**, São Paulo. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lei-da-transparencia-brasileira-completa-oito-anos-com-pouco-motivo-para-comemorar-e-sob-ataque/>>. Acesso em 31 ago. 2020.

RUA, M das G. **Políticas Públicas**. 3. ed. rev. atua. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2014.

_____. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, M. das G.; VALADAO, M. I. O **Estudo da Política**: Temas Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANCHEZ, O. A. O poder burocrático e o controle da informação. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 58, p. 89-119, 2003.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **Decreto nº 16.742**, de 18 de abril de 2013. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/epiub>>. Acesso em 09 set. 2020.

_____. **Decreto nº 16.778**, de 22 de maio de 2013. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/eucip>>. Acesso em 09 set. 2020.

_____. Secretaria Municipal de Comunicação Social. **Relatório de gestão da Ouvidoria – Exercício 2019**. Disponível em: <<https://www.riopreto.sp.gov.br/wp-content/uploads/arquivosPortalGOV/comunicacao/relatorio-gestao-2019.docx.pdf>>. Acesso em 09 set. 2020.

SIMAN, A. M. **POLÍTICAS PÚBLICAS:** a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático. Belo Horizonte, 2005.

STIGLITZ, J. **Transparency in government, in the right to tell:** the role of mass media in economic development. Washington: World Bank, 2001.

TEIXEIRA, E. **O local e o global:** limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

THEODOULOU, S.; CAHN, M. **Public Policy – The Essencial Readings.** New Jersey: Prentice Hall, 1995.

VALENTE, A. P. M. A. **Transparência e opacidade:** o SIAFI no acesso à informação orçamentária. São Paulo: Annablume, 2004.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração.** 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

APÊNDICES

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO À PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

Assunto: Transparência pública

Finalidade: Pesquisa científica sobre aplicação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no âmbito do executivo municipal para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

1 – A Prefeitura de São José do Rio Preto conhece a Escala Brasil Transparente (EBT), iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU) para monitoramento da transparência pública (ativa e passiva) no âmbito de estados e municípios brasileiros?

2 – A administração municipal tem conhecimento do resultado da EBT disponível no link: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/200000004/planejamento_geral/questionario/unidade/7759/resposta/200000004 ?

3 – Considerando a nota 7,8 atribuída ao município (204º no ranking geral de aplicação da Lei de Acesso à Informação e transparência pública) no contexto da EBT – Avaliação 360º, divulgada em 2018, pergunta-se sobre os itens que impossibilitaram o alcance de nota máxima 10:

3.1 – O item 11 da avaliação indica que, quanto a informações sobre Empenho, não foi possível localizar no sítio oficial/transparência ‘Número do Empenho’ e ‘Data do Empenho’. A situação permanece? Caso tenha sido altera, favor linkar alteração.

3.2 – O item 12 da avaliação indica que, quanto a informações sobre Pagamento, não foi possível localizar no sítio oficial/transparência ‘Data do Pagamento’. A situação permanece? Caso tenha sido altera, favor linkar alteração.

3.3 – O item 14 da avaliação indica que não foi possível localizar relatório de empenhos ou de pagamentos em formato aberto*. A situação permanece? Caso tenha sido altera, favor linkar alteração.

** Conjunto de dados que deve estar disponível em um formato de especificação aberta, não proprietário, e estruturado, em formato amplamente conhecido; ou seja, que possibilite seu uso irrestrito e automatizado através da Web.*

3.4 – O item 16 da avaliação indica que não foi possível localizar ‘Situação/Status da licitação’. A situação permanece? Caso tenha sido altera, favor linkar alteração.

3.5 – O item 20 da avaliação indica que, quanto a informações sobre Contratos, não foi possível localizar no sítio oficial/transparência ‘Valor’ e ‘Vigência’. A situação permanece? Caso tenha sido altera, favor linkar alteração.

3.6 – O item 22 da avaliação indica que não foi possível ‘gerar relatório da consulta de licitações ou da consulta de contratos em formato aberto. A situação permanece? Caso tenha sido altera, favor linkar alteração.

3.7 – O item 23 da avaliação indica que não foi possível localizar ‘consulta para o acompanhamento de Obras Públicas’. A situação permanece? Caso tenha sido altera, favor linkar alteração.

3.8 – O item 24 da avaliação indica que não foi possível localizar informações sobre Obras Públicas, quanto a: Objeto’, ‘Valor total’, ‘Empresa contratada’, ‘Data de início’, ‘Data prevista para o término ou prazo de execução’, ‘Valor total já pago ou percentual de execução financeira’ e ‘Situação atual da obra’. A situação permanece? Caso tenha sido alterada, favor linkar alteração.

3.9 – O item 33 da avaliação indica que não foi possível localizar no sítio oficial ‘alguma relação das bases de dados abertos do município’. A situação permanece? Caso tenha sido alterada, favor linkar alteração.

3.10 – O item 35 da avaliação indica, quanto a informações disponibilizadas sobre o SIC físico, não haver ‘Telefone’. A situação permanece? Caso tenha sido alterada, favor linkar alteração.

3.11 – O item 45 indica que o município não respondeu ao pedido 2 enviado por meio do SIC eletrônico, prejudicando a avaliação até o item 50. Nesse sentido, de que maneira a administração municipal acompanha e monitora os pedidos de informação, por meio físico/presencial e eletrônico? É possível compartilhar relatório quanto aos atendimentos?

4 – O decreto 16.742/2013, que regulamenta a lei federal 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) no âmbito municipal, determina em seu artigo 5º que o acesso às informações públicas será dado a ‘qualquer interessado, devidamente identificado’. Para tanto, conforme inciso 1º, o pedido deve conter ‘nome do requerente’ e número de documento de identificação válido’.

Considerando que:

- a LAI determina que a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação;

- especialistas apontam exigência de identificação como possibilidade de inibir cidadãos de formalizarem pedidos, temendo depois retaliação ou perseguição política;

- em novembro de 2018 o, então, Ministério da Transparência e a CGU disponibilizaram mecanismo no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic) que habilita o cidadão a fazer pedidos via LAI de forma anônima;

A Prefeitura de São José do Rio Preto fez alguma alteração no sentido de garantir tal anonimato?5 – Considerando que o município vem implementando a Ouvidoria Geral do Município, conforme a lei federal 13.460/2017 e recomendação do Tribunal de Contas do Estado – TCE, e que ela faz interface com informações que visam ‘participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos’:

- para o município, em que sentido LAI e Ouvidoria são diferentes, convergentes e/ou complementares?

- o município aplica a LAI e a Ouvidoria de maneira interligada e coordenada? Como?

6 – Qual a razão de a Prefeitura manter canais de Ouvidoria geral e também setoriais (Saúde, Educação, Guarda Municipal e Transporte Público)?

7 – A LAI estabelece itens que devem ser obrigatoriamente regulamentados por estados e municípios, a respeito de: Requisitos Mínimos de Sítio Oficial, SIC e Formas de Divulgação da LAI, Recurso, Informações Sigilosas, Classificação e Tratamento de Informações Pessoais. Os decretos 16.778/2013 e 16.742/2013, no entanto, não contemplam (total ou parcialmente) os quesitos. A Prefeitura tem ciência dos limites dessas regulamentações?

8 – Por fim, embora não seja obrigatório, recomenda-se o uso de identidade visual padrão sobre acesso à informação (ver abaixo) adotado em modelo federal, a fim de facilitar a identificação pelo