



UFRJ

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E
DESENVOLVIMENTO

TAIANA FORTUNATO ARAÚJO

**ABORDAGEM MULTIDISCIPLINAR PARA AVALIAÇÃO DA LEI DE ACESSO À
INFORMAÇÃO**

RIO DE JANEIRO - RJ

2019

TAIANA FORTUNATO ARAÚJO

ABORDAGEM MULTIDISCIPLINAR PARA AVALIAÇÃO DA LEI DE ACESSO À
INFORMAÇÃO

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof^{ta}. Dr^a. Maria Tereza Leopardi Mello (UFRJ/IE/PPED)

Coorientador: Prof. Dr. Robert Gregory Michener (FGV-RJ/EBAPE)

RIO DE JANEIRO - RJ
2018

FICHA CATALOGRÁFICA

A658 Araújo, Taiana Fortunato
Abordagem multidisciplinar para avaliação da Lei de Acesso à Informação /
Taiana Fortunato Araújo. – 2019.
257 p. ; 31 cm.

Orientadora: Maria Tereza Leopardi Mello
Coorientador: Robert Gregory Michener
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de
Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e
Desenvolvimento, 2019.
Bibliografia: f. 203 – 226.

1.Lei de Acesso à Informação - Avaliação. 2. Qualidade industrial. 3. Eficácia. I.
Mello, Maria Tereza Leopardi, orient. II. Michener, Robert Gregory, coorient. III.
Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. IV. Título.

CDD 338.9

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário: Lucas Augusto Alves Figueiredo CRB 7-
6851 Biblioteca Eugênio Gudim/CCJE/UFRJ

TAIANA FORTUNATO ARAÚJO

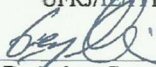
**ABORDAGEM MULTIDISCIPLINAR PARA AVALIAÇÃO DA LEI DE
ACESSO À INFORMAÇÃO**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Aprovada em 29 de janeiro de 2019.




Prof. Dr. Maria Tereza Leopardi Mello
Orientadora
UFRJ/IE/PPED



Prof. Dr. Robert Gregory Michener
Coorientador
FGV-RJ/EBAPE



Prof. Dr. Charles Pessanha
UFRJ/IE/PPED



Prof. Dr. Alcides Fernando Gussi
UFC/ DEINTER e UFRJ/IE/PPED



Prof. Dr. Diogo Rosenthal Coutinho
USP/Faculdade de Direito



Prof. Dr. Fábio Kerche Nunes
Fundação Casa de Rui Barbosa

À minha mãe, de onde vim e por que cheguei.

AGRADECIMENTOS

Ao Edu, meu companheiro, por todo apoio, incentivo e opinião crítica, em todos os momentos mais desanimadores e cansativos.

À minha irmã, pela ajuda com o *Stata*, tabelas e análises, sempre atendendo generosamente às minhas urgências.

À minha mãe Carmen, minha irmã Larissa (novamente) e Tia Zezé também pelo apoio, energias positivas, incentivo e compreensão.

Aos meus amigos e demais familiares, que entenderam as minhas ausências e me incentivaram neste processo árduo de construir uma tese conciliando a jornada de trabalho integral e intensa com o Doutorado.

À Prof.^a Tereza, orientadora, por toda a disponibilidade de discutir comigo e me ouvir em vários momentos na condução desta tese.

Ao Prof. Gregory, coorientador, e sua equipe do Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, Jonas, Irene, Carolina e Amanda, pelo fundamental auxílio na construção da incursão empírica.

Ao Prof. Charles Pessanha, que abriu os meus olhos e pensamentos à Ciência Política, no meu 1º bimestre de doutorado, na disciplina Constitucionalismo Moderno e *Accountability*.

Ao vários profissionais que conheci por meio da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, aqui na figura do Prof. Alcides Gussi, por compartilharem comigo muitos conhecimentos diversos e plurais, além da vontade mútua e incansável de disseminar a cultura de monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil.

A todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para este projeto: aos entrevistados, respondentes das pesquisas de opinião, colegas de doutorado, colegas de trabalho, entre tantos outros.

A todos, meu muito obrigado!

RESUMO

A Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei n. 12.527/2011, entrou em vigor em maio de 2012, sendo amplamente anunciada como um instrumento de “empoderamento” de cidadãos, pois seria um mecanismo legal para a correção de assimetrias de informação entre produtores e gestores de informações públicas e aqueles que as demandam, seja para fins privados, coletivos ou *accountability*. Os objetivos da LAI são amplos e os possíveis impactos enormes. A presente tese pretendeu discutir e propor uma abordagem multidisciplinar para avaliação da LAI, a partir das perspectivas analíticas das disciplinas avaliação de políticas públicas, direito e ciência política. Desse modo, propusemos uma abordagem de avaliação e a aplicamos a um caso concreto, o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) e sua Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I). Consideramos a LAI não somente como uma norma jurídica, mas como parte de uma política pública de aumento da transparência. Para isso, partimos da discussão empreendida pela disciplina direito acerca dos efeitos de leis no mundo real, já um avanço em pensar o direito para além da letra fria da lei. Transpondo o campo disciplinar do direito, nossa perspectiva multidisciplinar avançou na articulação de discussões e abordagens de análise e avaliação de políticas públicas, no intuito de delimitar os critérios da avaliação: eficácia, efetividade e implementação. Como fio condutor, buscamos a literatura de avaliação de políticas públicas e a concepção de que os agentes implementadores podem modificar as políticas no campo da sua implementação e operação. Conceituamos *eficácia completa* como sendo os resultados imediatos da LAI, quais sejam: acesso à informação pública de maneira ativa (disponibilizada em páginas oficiais na internet) ou passiva (mediante solicitação enviada ao órgão de interesse) e mudança na cultura do segredo. A *eficácia completa* desdobra-se em níveis. O primeiro deles, a *eficácia jurídica*, perpassa as condições legais e operacionais para a lei entrar em operação. O segundo, a eficácia como *adesão* dos agentes públicos e cidadãos aos ditames da lei. Este nível é fundamental para o alcance dos resultados imediatos. O conceito de *efetividade*, por seu turno, diz respeito aos resultados mediados pela lei, ou seja, os efeitos dos usos das informações recebidas, para fins particulares ou *accountability*. Delimitados os conceitos, avançamos do âmbito da discussão teórica para o campo da *práxis*, ao delimitarmos as perguntas avaliativas da tese, os instrumentos mistos e protocolos de avaliação (qualitativos e quantitativos). As perguntas centrais foram: 1) há uma adoção cerimonial da LAI, apenas uma adoção protocolar? 2) A LAI é eficaz? Isto é, a lei provocou mudanças na “cultura do segredo” e aumentou a transparência ativa e passiva? e 3) Quais os efeitos/impactos da LAI?. No intuito de respondê-las, empreendemos 14 entrevistas em profundidade com “burocratas de médio escalão” (BME) e 2 pesquisas de opinião com servidores, uma delas com os “interlocutores da LAI”, agentes públicos que operam a lei nas duas unidades administrativas do Inmetro. Nessa parte, recorreremos à aplicação da Metodologia de Avaliação de Transparência Ativa e Passiva do Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (PTP-FGV). Por fim, empreendeu-se um esforço de investigação dos conteúdos de pedidos e respostas a pedidos de informação de modo a conjecturar os possíveis usos e impactos dos usos, acerca da efetividade da lei. Concluímos, em síntese, que o Inmetro e sua RBMLQ-I adotou a lei de maneira protocolar, cerimonial, i.e., fez e faz apenas o mínimo necessário de modo a atender os ditames da lei. Em termos culturais, não pudemos inferir que a lei tenha provocado qualquer mudança, no sentido de evoluir para uma maior cultura de transparência institucional. Ainda assim, principalmente no que tange ao atendimento dos requisitos de transparência passiva, são importantes os avanços e os benefícios gerados às partes interessadas, em termos de maior celeridade na obtenção de informações e menores entraves burocráticos. Entretanto, o órgão ainda precisa progredir no (e na percepção por parte dos

seus servidores do) cumprimento dos requisitos de transparência ativa, a despeito da ausência de apoio sistemático da alta administração do Instituto e de, comparativamente, estar mais bem avaliado que sua RBMLQ-I, em cuja implementação e aplicação da lei ainda precisa avançar. Finalmente, acerca dos usos e efeitos das utilizações das informações auferidas, os mesmos dizem respeito majoritariamente a fins eminentemente particulares, de pessoas físicas e jurídicas. Ao contrário do que se esperava e o que se propaga na literatura que discute benefícios de edições de leis de acesso à informação, poucos foram os pedidos de informações que podem ser associados a controle social, fiscalização da atividade pública ou fins coletivos.

Palavras-chave

Lei de Acesso à Informação; LAI; avaliação; eficácia; efetividade; implementação; Inmetro; Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade Industrial.

ABSTRACT

The Brazilian Access to Information Law (LAI), Law n. 12,527/2011, came into force in May 2012, being widely announced as an instrument of "empowering" citizens, as it would be a legal mechanism for correcting asymmetries of information between producers and managers of public information and those who demand them, whether for private, collective or accountability purposes. The objectives of LAI are wide and the possible impacts enormous. The present thesis aimed to discuss and propose a multidisciplinary approach for the evaluation of LAI, from the analytical perspectives of Public Policy Evaluation, Law and Political Science disciplines. Thus, we proposed an evaluation approach and applied it to a concrete case, the National Institute of Metrology, Quality and Technology (Inmetro) and its Brazilian Network of Legal Metrology and Quality (RBMLQ-I). We consider LAI not only as a legal norm but as part of a public policy for increasing transparency. For this, we start from the discussion undertaken in the field of Law on the effects of laws in the real world, already a step forward by thinking law beyond its literal text. Transposing this disciplinary field, our multidisciplinary perspective has advanced in the articulation of discussions and approaches of the analysis and evaluation of public policies, in order to delimit the criteria of the evaluation: efficacy, effectiveness, and implementation. As a guideline, we rely on public policy evaluation literature and the conception that implementing agents can modify policies in the field of their implementation and operation. We defined complete efficacy as being the immediate results of LAI, namely: access to public information in an active (available on official websites) or passive (upon request sent to the organ of interest) manner and change in the "culture of secrecy". Complete efficacy is achieved (unfolded) in two levels. The first of these, legal efficacy, pervades the legal and operational conditions for the law to come into operation. The second, the efficacy as adhesion of public agents and citizens to the dictates of the law. This level is critical to achieving immediate results. The concept of effectiveness, in turn, refers to the results mediated by law, that is, the effects of the uses of information received, for particular purposes or accountability. Once the concepts are defined, we move from the scope of theoretical discussion to the field of praxis, delimiting the evaluative questions of the thesis, the mixed instruments and evaluation protocols (qualitative and quantitative). The central questions were: 1) is there a ceremonial adoption of LAI, only a protocol adoption? 2) Is LAI effective? That is, has the law brought about a change in the "culture of secrecy" and increased active and passive transparency? and 3) What are the effects/impacts of LAI? In order to answer them, we conducted 14 in-depth interviews with "medium ranking bureaucrats" (BME) and 2 opinion polls with civil servants, one with "LAI interlocutors", public officials who operate the law in the two administrative units of Inmetro. In this part, we used the Methodology of Evaluation of Active and Passive Transparency of the Public Transparency Program of the Getúlio Vargas Foundation of Rio de Janeiro (PTP-FGV). Finally, an effort was made to investigate the content of requests and responses to requests for information in order to conjecture the possible uses and impacts of the uses, about the effectiveness of the law. We conclude, in summary, that Inmetro adopted the law in a protocolary, ceremonial, manner; i.e., it implemented only the minimum necessary to comply with the dictates of the law. In cultural terms, we can not infer that the law has caused any change, in the sense of evolving towards a greater culture of institutional transparency. Still, particularly in relation to meeting passive transparency requirements, the advances and benefits generated by stakeholders are important in terms of speeding up information collection and lowering bureaucratic barriers. However, the agency still needs to progress in (and the perception by its servants of) meeting the requirements of active transparency, despite the absence of systematic support from the Institute's top management and despite being better evaluated than its RBMLQ-I, whose implementation and enforcement of the law

still needs to move forward. Finally, regarding the uses and effects of the uses of the information obtained, they are mostly related to eminently particular purposes of natural and legal persons. Contrary to what was expected and what is propagated in the literature that discusses the benefits of editions of access to information laws, only a few requests for information could be associated with social control, public activity monitoring or collective purposes.

Key-words:

Law on Access to Information; LAI; evaluation; efficacy; effectiveness; implementation; Inmetro; Brazilian Network of Legal Metrology and Quality

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Perfil dos respondentes: idade dos servidores e interlocutores	141
GRÁFICO 2 - Perfil dos respondentes: escolaridade dos servidores e interlocutores	141
GRÁFICO 3 - Perfil dos respondentes: tempo de trabalho no órgão	142
GRÁFICO 4 - Perfil dos respondentes: área de lotação	142
GRÁFICO 5 - A atuação do interlocutor da LAI: conhecimento e dedicação	143
GRÁFICO 6 - A atuação do interlocutor da LAI: transparência passiva	144
GRÁFICO 7 - A atuação do interlocutor da LAI: transparência ativa	145
GRÁFICO 8 - Assertiva: "O Inmetro é uma instituição transparente."	146
GRÁFICO 9 - Assertiva: "A área/diretoria em que atuo é transparente."	146
GRÁFICO 10 - Assertiva: "O acesso a informações do Inmetro é a regra e o sigilo é a exceção."	147
GRÁFICO 11 - Assertiva: "Os pedidos de informação formulados pelos cidadãos devem ser justificados."	147
GRÁFICO 12 - Assertiva: "Sou favorável a pedidos anônimos."	148
GRÁFICO 13 - Assertiva: "O servidor que se negar a prestar informação pública solicitada pelo cidadão deve ser responsabilizado por isso."	148
GRÁFICO 14 - Assertiva: "Em maio de 2012, o Inmetro estava preparado para executar uma política de amplo acesso à informação pública."	150
GRÁFICO 15 - Assertiva: "Atualmente, o Inmetro está preparado para executar uma política de amplo acesso à informação pública."	150
GRÁFICO 16 - Assertiva: "A LAI está totalmente implementada no Inmetro."	151
GRÁFICO 17 - Assertiva: "A LAI provocou melhorias na gestão documental do Inmetro."	151
GRÁFICO 18 - Assertiva: "A LAI provocou melhorias na gestão documental na diretoria/área que atuo."	152
GRÁFICO 19 - Assertiva: "A LAI influenciou positivamente a cultura organizacional de transparência do Inmetro."	152
GRÁFICO 20 - Assertiva: "A LAI influenciou positivamente a cultura organizacional de transparência na diretoria/área que atuo."	153
GRÁFICO 21 - Assertiva: "O site do Inmetro contém informações completas sobre os seus programas, projetos, ações, obras e atividades."	153
GRÁFICO 22 - Avaliação de Websites: Nota de "Estrutura Organizacional" dos órgãos avaliados e respectivos Poderes Executivos (2018-2016)	156
GRÁFICO 23 - Avaliação de Websites- Nota de "Programas e Ações" dos órgãos avaliados e respectivos Poderes Executivos (2018-2016)	157
GRÁFICO 24 - Avaliação de Websites- Nota de "Despesas" dos órgãos avaliados e respectivos Poderes Executivos (2018-2016)	158
GRÁFICO 25 - Avaliação de Websites- Nota de "Licitações" dos órgãos avaliados e respectivos Poderes Executivos (2018-2016)	159
GRÁFICO 26 - Avaliação de Websites- Nota de "Convênios" dos órgãos avaliados e respectivos Poderes Executivos (2018-2016)	160
GRÁFICO 27 - Avaliação de Websites- IGA dos órgãos avaliados e respectivos Poderes Executivos (2018-2016)	161
GRÁFICO. 28 - Avaliação de Transparência Passiva- pedidos enviados e respondidos (2018-2016)	163

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Histórico do processo legislativo na Câmara dos Deputados - projetos de lei sobre acesso à informação (2003-2009)	29
QUADRO 2 - Processo Legislativo na Câmara e no Senado Federal - PL 219/2003/ PLC 41/2010 (2009-2011)	31
QUADRO 3 - "estudos avaliativos" sobre LAIs de outros países	70
QUADRO 4 - "estudos avaliativos" sobre a LAI do Brasil	82
QUADRO 5 – Inmetro e a sua Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I)	104
QUADRO 6 - Perguntas avaliativas	105
QUADRO 7 - Avaliação da Lei de Acesso à Informação: dimensões, metodologias e recortes	105
QUADRO 8 - Perfil dos entrevistados: Entrevistas em Profundidade (2017)	127
QUADRO A.1 - Entrevistas em profundidade - temas discutidos	214
QUADRO A.2 - Metodologia de Avaliação de Websites: aplicação dos princípios	222
QUADRO A.3 - Transparência Ativa – perguntas (e respostas) mais frequentes da sociedade (2018)	235
QUADRO A.4 - Avaliação de Transparência Passiva: Aplicação da Metodologia do "Usuário Simulado" - Respostas ao Pedido 3 (2018)	240
QUADRO A.5 – VCGE 1.0	243

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Teste Qui-Quadrado de Pearson: diferenças entre o perfil dos respondentes servidores e o perfil dos servidores da ativa	111
TABELA 2 - Escala de Concordância: Teste de Fidedignidade Kappa	114
TABELA 3 - Teste Kappa: Codificação de Transparência Ativa	115
TABELA 4 - Teste Kappa: Codificação de Precisão	119
TABELA 5 - Teste Kappa: Codificação das Categorias de Classificação – Efetividade	123
TABELA 6 - Avaliação de Transparência Passiva - Aplicação da Metodologia do "Usuário Simulado": cálculo da tx. de precisão	164
TABELA 7 - Correlações: IGA, Tx. de Resposta (%),Tx. de Precisão (%) e Prazo Médio (em dias)	168
TABELA 8 - Pedidos e respostas: Inmetro (2015-2018)	169
TABELA 9 - Classificação por tipo de solicitação: Inmetro (2015-2018)	171
TABELA 10 - Operacionalização dos pedidos: Inmetro (2015-2018)	172
TABELA 11 - Categoria do Pedido: VCGE 1.0 - Inmetro (2015-2018)	174
TABELA 12 - Classificação segundo as áreas do Inmetro (2015-2018)	175
TABELA. 13 - Classificação destrinchada: Inmetro (2015-2018)	175
TABELA 14- Classificação de Michener e Worthy (2015): Perguntas e respostas do Inmetro (2015-2018)	176
TABELA 15 - Classificação de Michener e Worthy (2015): Codificador 1	177
TABELA 16 - Classificação de Michener e Worthy (2015): Codificador 2	177
TABELA A.1 - Características dos servidores do Inmetro e dos respondentes da Pesquisa com os Interlocutores da LAI e Servidores (2017)	228
TABELA. A.2 - Conhecimento e envolvimento com a LAI: Pesquisa com os Servidores do Inmetro (2017)	229
TABELA A.3 - Conhecimento e envolvimento com a LAI: Pesquisa com os Interlocutores da LAI no Inmetro (2017)	230
TABELA A.4 - Atuação como interlocutor da LAI: Pesquisa com os Interlocutores da LAI no Inmetro (2017)	231
TABELA A.5 - Aspectos culturais e percepção acerca da transparência: Pesquisa com os Interlocutores da LAI e Servidores do Inmetro (2017)	233
TAB. A.6 - Implementação e impactos da LAI: <i>Surveys</i> com os Interlocutores da LAI e com Servidores (2017)	234
TAB. A.7 - Transparência Ativa: Avaliação de Websites - Notas (2018)	236
TAB. A.8 - Avaliação de Transparência Passiva: Aplicação da Metodologia do "Usuário Simulado" - Cálculo da Tx. de Resposta (2018)	237
TAB.A.9 - Avaliação de Transparência Passiva - Aplicação da Metodologia do "Usuário Simulado": Prazos médios, Tx`s de Resposta, respostas recebidas, válidas, e precisão (2018)	239
TABELA A.10 - Avaliação de Transparência Passiva: Aplicação da Metodologia do "Usuário Simulado" - Respostas ao Pedido 4 (2018)	241
TAB. A.11 - Avaliação de Transparência Ativa e Passiva	242

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AA	Alta Administração
ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ABRAJI	Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
ABRAT	Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas
AC	Avaliação da Conformidade
AEM-MS	Agência Estadual de Metrologia do Estado do Mato Grosso do Sul
AEM-TO	Agência de Metrologia, Avaliação da Conformidade, Inovação e Tecnologia
AGU	Advocacia Geral da União
AJUFE	Associação dos Juizes Federais do Brasil
AL	América Latina
AMB	Associação dos Magistrados Brasileiros
ANPR	Associação Nacional dos Procuradores da República
BAE	Burocrata de Alto Escalão
BBE	Burocrata de Baixo Escalão
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça do Senado
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados
CCT	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado
CDH	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado
CEC	Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados
CGU	Controladoria-Geral da União
CMRI	Comissão Mista de Reavaliação de Informações
CNEN	Comissão Nacional de Energia Nuclear
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados
CTASP	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados
DEM	Partido Democratas
DPLAN	Diretoria de Planejamento do Inmetro
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
EBT	Escala Brasil Transparente
FGV-RJ	Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro
GRU	Guia de Recolhimento da União
GT	Grupo de Trabalho
IBAMETRO	Instituto Baiano de Metrologia e Qualidade
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMEPI	Instituto de Metrologia do Estado do Piauí
IMEQ-PB	Instituto de Metrologia e Qualidade Industrial da Paraíba
IMETROPARA	Instituto de Metrologia do Estado do Pará
IMETRO-SC	Instituto de Metrologia de Santa Catarina
INMEQ-AL	Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Alagoas
INMEQ-MA	Instituto de Metrologia e Qualidade Industrial do Maranhão
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia Qualidade e Tecnologia
INPI	Instituto Nacional de Propriedade Intelectual
IPEM - MT	Instituto de Pesos e Medidas de Mato Grosso
IPEM-AC	Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Acre
IPEM-AM	Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Amazonas
IPEM-AP	Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Amapá
IPEM-ES	Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Espírito Santo
IPEM-FORT	Instituto de Pesos e Medidas de Fortaleza
IPEM-MG	Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas Gerais

IPEM-PE	Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Pernambuco
IPEM-PR	Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Paraná
IPEM-RJ	Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Rio de Janeiro
IPEM-RN	Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Rio Grande do Norte
IPEM-RO	Instituto de Pesos e Medidas do Estado de Rondônia
IPEM-RR	Instituto de Pesos e Medidas do Estado de Roraima
IPEM-SP	Instituto de Pesos e Medidas do Estado de São Paulo
ITPS-SE	Instituto Tecnológico e de Pesquisas do Estado de Sergipe
LAI	Lei de Acesso à Informação
LMP	Lei Maria da Penha
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MESA	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
OSFL	Organizações Sem Fins Lucrativos
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PF	Polícia Federal
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de lei de iniciativa da Câmara
PP	Partido Progressista
PSIP	Plataforma para Solicitação de Informações Públicas
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTP-FGV	Programa de Transparência Pública da FGV-RJ
RAC	Regulamento de Avaliação da Conformidade
RTM	Regulamento Técnico Metrológico
SAC	Serviço de Informação ao Cidadão
SGI	Sistema Integrado de Informações
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
SURGO	Superintendência do Inmetro no Estado de Goiás
SURRS	Superintendência do Inmetro no Estado do Rio Grande do Sul
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da informação e comunicação
UF	Unidade da Federação
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
VCGE	Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico

SUMÁRIO

<i>Introdução</i>	17
<i>Capítulo 1 - Direito de Acesso à Informação no Brasil</i>	20
1.1 - Transparência, accountability e Leis de Acesso à Informação	20
1.2 - A consolidação do Direito de Acesso à Informação no Brasil a partir da Constituição de 1988	24
1.2.1 - (Re) democratização e qualidade da democracia no Brasil	24
1.2.2 - Constituição de 1988, formas de participação política e o direito de acesso à informação	26
1.2.3 - LAI brasileira: antecedentes	27
1.3 - Sobre a LAI brasileira (Lei 12.527/2011)	33
<i>Capítulo 2- Avaliação da Lei de Acesso à Informação: delimitação de conceitos estruturantes</i>	40
2.1 - Prelúdio: por uma avaliação da LAI a partir de uma perspectiva multidisciplinar	40
2.2 - Da literatura de avaliação: delimitação de critérios básicos	44
2.3 - Os papéis do direito nas políticas públicas	46
2.4 - Os “níveis” da eficácia da LAI e sua efetividade	48
2.4.1- Eficácia jurídica da LAI	48
2.4.2 - Eficácia e efetividade da LAI enquanto (parte de uma) política pública	52
2.5 - O papel transformador da implementação até mesmo para uma Lei?	55
2.5.1 - A implementação no Ciclo das Políticas Públicas: modelos tradicionais de análise	56
2.5.2 - Sobre os agentes implementadores e sua atuação (discricionária?)	60
<i>Capítulo 3- Revisão de literatura: estudos “avaliativos” sobre leis de acesso à informação</i>	67
3.1 - Critérios da revisão	67
3.2 - A LAI no mundo: estudos avaliativos sobre leis de acesso informação	68
3.3 - Estudos avaliativos sobre a LAI brasileira	79
3.4 - Compêndio: estudos avaliativos de LAIs no Brasil e no mundo	98
<i>Capítulo 4 - Design da avaliação</i>	100
4.1 - Caso concreto: Inmetro e RBMLQ-I	102
4.1.1. Sobre o Inmetro e a RBMLQ-I	102
4.2 - Perguntas avaliativas e técnicas de avaliação	104
4.3 - Entrevistas em profundidade	106
4.4 - Pesquisas de opinião	108
4.5 - Avaliações dos cumprimentos dos requisitos de transparência ativa e passiva	111
4.5.1 - Avaliação da Transparência Ativa	112

4.5.1.1 - Aplicação da Metodologia do PTP-FGV - avaliação de <i>websites</i>	112
4.5.1.2 - Perguntas frequentes	115
4.5.2 - Avaliação da Transparência Passiva: aplicação da metodologia do “usuário simulado”	116
4.6 - Avaliação de Efetividade	120
4.6.1 - Análise de conteúdo híbrida - categorias de classificação	120
4.6.2 - Manipulação dos dados e codificação	123
<i>Capítulo 5 - Resultados</i>	<i>125</i>
5.1 - Sobre o processo de implementação da LAI no Inmetro	125
5.1.1 - Entrevistas em profundidade: a implementação e aplicação da LAI sob a perspectiva dos Burocratas de Médio Escalão (BMEs)	125
5.1.1.1 - Perfil dos entrevistados e das entrevistas	125
5.1.1.2 - A implementação, aplicação e os efeitos organizacionais da LAI sob o ponto de vista dos gestores de SIC e autoridades de monitoramento	126
5.1.2 - Entrevistas com os BMEs: participação na implementação e operação da LAI?	135
5.2 – Sobre a implementação e operabilidade da LAI no Inmetro – resultados das pesquisas de opinião aplicados aos servidores e Interlocutores da LAI no Inmetro	140
5.2.1 - Perfil dos respondentes, seu conhecimento e envolvimento com a LAI	140
5.2.2 - Aspectos culturais e percepção acerca da transparência por parte dos interlocutores e servidores	145
5.2.3 - Implementação e efeitos da LAI no Inmetro	149
5.3 - Avaliação de eficácia: cumprimento dos requisitos de Transparência Ativa e Passiva	155
5.3.1 - Transparência Ativa: Aplicação da Metodologia do PTP-FGV na avaliação de <i>websites</i>	155
5.3.2 - Transparência Ativa: Perguntas Frequentes	161
5.3.3 - Aplicação da Metodologia do PTP-FGV na Avaliação de Transparência Passiva	162
5.4 - Avaliação de Efetividade	169
5.5 - Síntese da avaliação: respostas às perguntas avaliativas	178
<i>Considerações Finais</i>	<i>185</i>
<i>Referencias Bibliográficas</i>	<i>190</i>
<i>Apêndice A- Entrevistas em profundidade</i>	<i>214</i>
<i>Apêndice B - Pesquisas de opinião: procedimento de pré-teste dos questionários</i>	<i>215</i>
<i>Apêndice C - Aplicação da Metodologia PTP-FGV: Avaliação de Transparência Ativa – Avaliação de Websites</i>	<i>216</i>
<i>Apêndice D - Aplicação da Metodologia PTP-FGV: Transparência Passiva – “usuário simulado”</i>	<i>223</i>
<i>Apêndice E - Avaliação de Efetividade: Categorias de classificação</i>	<i>226</i>

<i>Apêndice F – Resultados: Pesquisas com os servidores e Interlocutores da LAI no Inmetro</i>	228
<i>Apêndice G – Resultados: Avaliação de Transparência Ativa</i>	235
<i>Apêndice H– Resultados: Avaliação de Transparência Passiva</i>	237
<i>Apêndice I – Avaliação de Transparência Ativa e Passiva: síntese dos resultados</i>	242
<i>Anexo A - VCGE 1.0</i>	243

Introdução

Leis de Acesso a Informação (LAI) vêm sendo progressivamente editadas em diversos países, desde a primeira lei, que foi a Lei Sueca, de 1766. Atualmente, há pelo menos 123 países com leis de acesso à informação, dentre elas a brasileira, que é de 2011, mas entrou em vigor em maio de 2012 (GLOBAL ..., 2018)

Tais leis são aclamadas em todo o mundo como instrumentos de “empoderamento” de cidadãos, pois seriam um mecanismo legal para a correção de assimetrias de informação entre produtores e gestores de informações públicas e aqueles que as demandam, seja para fins privados, coletivos e/ou *accountability* (CAMAJ, 2016). Também são justificadas como uma ferramenta de desincentivo à ação arbitrária do governo, ao permitir uma maior transparência e participação política (LUSCOMBE, WALBY, 2017). Além propiciar uma maior transparência governamental, podem contribuir para mudanças de cultura governamental no tratamento da informação pública, convertendo uma cultura do sigilo em uma cultura de transparência (NEUMAN, 2012).

Por esse enunciado preliminar, percebe-se que os objetivos de tais leis são amplos e os possíveis impactos enormes. Contudo, aprovar uma LAI seria a parte mais “fácil”; a sua implementação nos órgãos públicos é condição necessária ao seu êxito, ou seja, à sua aplicação cotidiana e à produção de efeitos. Então, como avaliar sua implementação, resultados e impactos? Como verificar se, de fato, tais leis geram as mudanças almejadas pelos legisladores?

Esta tese propõe desenvolver uma abordagem de avaliação e aplicá-la a um caso concreto, o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) e sua Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I). Para tanto, consideramos a LAI não somente como uma norma jurídica, mas como parte de uma política pública de aumento da transparência. Para isso, partimos da discussão empreendida pela disciplina direito acerca dos efeitos de leis no mundo real, já um avanço em pensar o direito para além da letra fria da lei. Avançamos na discussão, ao transpor o campo disciplinar do direito, utilizando uma abordagem multidisciplinar, aliando-se discussões e abordagens da análise e avaliação de políticas públicas.

Tal esforço produz as contribuições da tese. Ao realizarmos um esforço multidisciplinar estabelecendo “pontes” entre literatura de avaliação de políticas públicas, que

ainda muito incipientemente aborda a questão de avaliação de leis, com literatura do direito, ainda predominantemente centrada no mundo normativo e também com a própria literatura empírica sobre leis de acesso à informação, principalmente a nacional, que, em muitos estudos empíricos, foca em alguma dimensão de avaliação (preponderantemente na avaliação de transparência ativa e passiva), mas ainda carece de avaliações compreensivas, holísticas, que intencionam investigar e produzir achados acerca da implementação de leis de acessos, seus resultados e efeitos, em conjunto. Além disso, o caso múltiplo investigado (Inmetro e RBMLQ-I) ainda é um recorte setorial não explorado, ou seja, a transparência de instituições de metrologia e qualidade do país, quiçá de outros países do mundo.

Neste intento, no Capítulo 1 introduzimos o tema “Lei de Acesso à Informação”, trazendo um breve panorama geral acerca deste tipo de lei no mundo e sua importância para a transparência e *accountability*. Centrando no caso brasileiro, situamos a configuração do direito de acesso a partir do processo de (re)democratização e promulgação da Constituição de 1988, apresentamos e discutimos o teor da lei brasileira. No Capítulo 2, delimitamos os critérios da avaliação, quais sejam: implementação, eficácia e efetividade, tendo como fio condutor a literatura de avaliação de políticas públicas, dialogando com a literatura de direito e políticas públicas, efeitos das normas no mundo real, e de análise de políticas públicas, discricionariedade dos agentes implementadores. No capítulo 3, trazemos uma revisão dos estudos avaliativos sobre LAIs no Brasil e no Mundo. Avançando do âmbito da discussão teórica para o campo da *práxis*, no Capítulo 4, delimitamos as perguntas avaliativas, os instrumentos mistos e protocolos de avaliação (qualitativos e quantitativos). No Capítulo 5, apresentamos e discutimos os resultados da incursão empírica que perpassou a realização de 14 entrevistas em profundidade com “burocratas de médio escalão” (BME) e 2 pesquisas de opinião com servidores, uma delas com os “interlocutores da LAI”, agentes públicos que operam a lei nas suas unidades administrativas. Além da aplicação da Metodologia de Avaliação de Transparência Ativa e Passiva do Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (PTP-FGV). Por fim, empreendeu-se um esforço de investigação dos conteúdos de pedidos e respostas a pedidos de informação de modo a conjecturar os possíveis usos e impactos dos usos, i.e., acerca da efetividade da lei.

As perguntas centrais da tese são: 1) há uma adoção cerimonial da LAI, apenas uma adoção protocolar? 2) A LAI é eficaz? Isto é, a lei provocou uma mudança da “cultura do segredo” e aumentou a transparência ativa e passiva? e 3) Quais os impactos da LAI?

Concluimos, em síntese, que o Inmetro adotou a lei de maneira protocolar, cerimonial, i.e., fez e faz apenas o mínimo necessário de modo a atender os ditames da lei. Em termos culturais, não pudemos inferir que a lei tenha provocado qualquer mudança, no sentido de evoluir-se para uma maior cultura de transparência institucional. Ainda assim, principalmente no que tange ao atendimento dos requisitos de transparência passiva, são importantes os avanços e os benefícios gerados às partes interessadas, em termos de maior celeridade na obtenção de informações e menores entraves burocráticos. Entretanto, o órgão ainda precisa progredir no (e na percepção por parte dos seus servidores do) cumprimento dos requisitos de transparência ativa, a despeito da ausência de apoio sistemático da alta administração do Instituto e de comparativamente, estar mais bem avaliado que sua RBMLQ-I, cuja implementação e aplicação da lei ainda precisam avançar consideravelmente. Finalmente, acerca dos usos e efeitos das utilizações das informações auferidas, os mesmos dizem respeito majoritariamente a fins eminentemente particulares e não políticos, de pessoas físicas e jurídicas. Ao contrário do que se esperava e o que se propaga na literatura que discute benefícios de edições de leis de acesso à informação, poucos foram os pedidos de informações que podem ser associados a controle social, fiscalização da atividade pública ou fins coletivos.

Capítulo 1 - Direito de Acesso à Informação no Brasil

1.1 - Transparência, *accountability* e Leis de Acesso à Informação

A qualidade da democracia depende de cidadãos bem informados que participem efetivamente da vida pública, com acesso à justiça, que contribuam para a boa governança e para a minoração de atos de improbidade administrativa. Neste sentido, o direito fundamental ao acesso à informação é usualmente justificado como um instrumento promotor de participação política, de *accountability* e de controle social (ERDIANTO; KARANICOLAS; ARYANI, 2012; NEUMAN, 2002).

O acesso à informação pública é condição necessária para o *accountability* e para a legitimidade social de políticas e programas governamentais. Compreendemos o termo *accountability* como significando prestar contas e o utilizamos em sentido abrangente - isto é, compreendendo as noções de responsabilizações vertical e horizontal. A responsabilização vertical perpassa, além do voto como mecanismo de sanção, as relações informais de fiscalização e controle, considerando-se também como agentes de *accountability* a imprensa e organizações da sociedade civil que se incumbem de monitorar e denunciar condutas impróprias dos agentes públicos. Já a responsabilização horizontal compreende as relações formais de controle interno e externo dentro do próprio governo. Portanto, toda e qualquer atividade de monitoramento, fiscalização e controle sobre agentes e organizações públicas é considerado *accountability* (CENEVIVA, 2006; GRANT; KEOHANE, 2005).

A ideia básica de transparência no serviço público é a que os atores governamentais devem atuar de maneira aberta, pública, sendo o direito de acesso à informação um importante instrumento promotor. Em certa medida, há uma sobreposição entre os conceitos de transparência e *accountability*, em função da dimensão de *answerability* do *accountability*. Tal dimensão refere-se à obrigação¹ dos órgãos públicos de fornecer informação sobre e explicações acerca das decisões e ações e o direito do público e de instituições governamentais de exigir e receber respostas aos questionamentos, sendo fundamental para a responsabilização.

¹ Esta obrigação é não somente formal ou legal. *Answerability* também compreende mecanismos menos formais como prestar informações à mídia, que representa um importante veículo de comunicação do governo com o público (CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, 2014).

Todavia, os sistemas de responsabilização² transcendem a transparência, que por seu turno requer publicidade de atos e dados públicos para além do necessário ao componente *answerability* (CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, 2014; JAEGER; BERTOT, 2010).

O direito de acesso à informação é garantido pela Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas, outras declarações internacionais oficiais³ e por grande parte das constituições nacionais (CALDERON, 2014; ERDIANTO; KARANICOLAS; ARYANI, 2012; NEUMAN, 2002). No Art. XIX da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁴:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

O direito de acesso à informação é protegido constitucionalmente em aproximadamente 60 países. Mas, para propiciar o exercício efetivo de tal direito, há uma tendência crescente de edição de leis de acesso à informação no mundo, tanto em países desenvolvidos, quanto em desenvolvimento. Tais legislações podem contribuir para o aumento da transparência e para uma mudança da cultura governamental de tratamento da informação, muitas vezes restrita ao alcance dos próprios gestores governamentais, além dos órgãos de controle interno e externo (NEUMAN, 2012).

A primeira lei de acesso à informação (LAI) do mundo foi a Lei Sueca, de 1766, motivada pelo interesse do parlamento em ter acesso às informações em poder do Rei. O segundo país a adotar este tipo de lei foi a Finlândia (que pertenceu ao Reino da Suécia), mas somente em 1951. A terceira lei do mundo foi a dos Estados Unidos, em 1966. Ainda entre as 5 primeiras, em 1970, Dinamarca e Noruega promulgaram suas leis. Atualmente, há pelo menos 123 países com leis de acesso à informação. Contudo, segundo Angélico (2015), somente na última década do século XX, com o desenvolvimento da tecnologia da informação e comunicação, com a disseminação de práticas de transparência e *accountability* e o amadurecimento de diversas democracias, presenciou-se um crescimento expressivo no

² O componente *enforcement* do *accountability* força mudanças de comportamento por parte dos governantes, seja pelo mecanismo do voto, no *accountability* vertical, ou pelas sanções, no *accountability* horizontal (GRANT; KEOHANE, 2005).

³ Como o Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos, a Convenção Americana de Direitos Humanos, a Convenção Europeia de Direitos Humanos, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Ver Angélico (2015).

⁴ Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em 04 jun. 2016.

número de leis acerca do tema. Prova disso, em 1990, havia 13 leis de acesso à informação, em 2002, 45 (ANGÉLICO, 2015; GLOBAL... 2018; NEUMAN, 2002). Somente a partir de 2002, os países da América Latina começaram a editar leis de acesso, sendo o Peru o primeiro, com a Lei 27.806, de 02 de agosto de 2002. Mas é no México e no Chile que os sistemas de acesso à informação são mais bem estruturados, segundo Cunha Filho e Xavier (2014)⁵.

Leis de acesso à informação são justificadas como um instrumento de desincentivo à ação arbitrária do governo, à revelia do arcabouço legal e controle social (LUSCOMBE, WALBY, 2017). Apesar dos benefícios da edição de leis de acesso à informação, há evidências de que a grande maioria dos pedidos de informação, na África, Ásia e Europa Ocidental, não se referem a dados de políticas e programas governamentais em nível estratégico e sim a necessidades administrativas específicas de indivíduos ou empresas, como pedidos de aposentadoria (entre outros benefícios) e regulamentações de produtos específicos (NEUMAN, 2002). Mesmo para este fim, tais legislações permitem que informações sejam fornecidas por órgãos públicos com maior celeridade e menores entraves burocráticos.

Embora a tendência de edição de leis de acesso à informação seja crescente, as legislações variam bastante de país para país. No que tange à extensão da aplicabilidade da lei, não há consenso quanto à sua aplicabilidade às empresas privadas prestadoras de serviço comuns ao Estado (como limpeza e manutenção predial, por exemplo) ou mesmo prestadoras de serviço público (concessionárias ou permissionárias de serviços públicos). Tampouco as leis apresentam um padrão no que se refere à classificação da informação (em categorias de sigilo, de ultrassecreta a pública) ainda que seja um consenso a necessidade de exceções, principalmente em relação a informações de cunho pessoal. Segundo Neuman (2002), o “rigor” da LAI é função direta da cultura de tratamento e disponibilização da informação já em prática, tendendo a haver leis menos rigorosas nos países com acesso mais amplo à informação governamental. Isto é, leis mais “frouxas” estariam associadas a países que já disponibilizariam maior acesso aos dados públicos à população.

⁵ A legislação Mexicana está dentre as LAIs mais progressistas do mundo por possuir importantes garantias procedimentais, como uma instância recursal com elevado grau de autonomia. Ademais, inova em proibir a classificação, como sigilosas, de informações necessárias à investigação de violações graves de direitos fundamentais e crimes contra a humanidade. Para uma análise mais detalhada acerca das LAIs na América Latina, ver Cunha Filho e Xavier (2014) e Michener (2015).

Outro ponto controverso é a necessidade de se inserir filtros rigorosos (ou mesmo taxas ou custos de processamento) para a análise e deferimento dos pedidos de acesso à informação, justificados pelos custos administrativos dos órgãos para atendimento de tais demandas. Todavia, a cobrança de taxas poderia inibir as pessoas mais carentes a buscarem a informação de interesse. Ademais, concedida a informação, ainda assim a LAI pode não ter efetividade como instrumento de *accountability* se o usuário não for capaz de entender a informação prestada, não gerando empoderamento⁶. Daí a relevância de se prestar tal serviço com linguagem não técnica e acessível a todos (o que no Brasil denomina-se “linguagem cidadã”), sendo o nível educacional da população um aspecto crítico de sucesso de uma LAI (ETZIONI, 2010; NEUMAN, 2002; SEN, 2010).

Jaeger e Bertot (2010, p.4) vão além à discussão dos efeitos da disponibilização de informações públicas argumentando que a real disponibilização de informações e dados, a transparência de fato, perpassa: acesso físico, acesso intelectual (ser capaz de compreender o conteúdo) e acesso social (ser capaz de compartilhar o conteúdo). Na mesma linha, para Michener e Bersch (2013), há transparência se os requisitos de visibilidade e “inferabilidade” (tradução do termo *inferability* utilizada pelos autores) forem atendidos, ou seja, se a informação for completa e visível (de fácil localização) e útil à tomada de decisões.

A despeito das diferenças e dissonâncias apontadas, esse tipo de legislação pode ser considerado, se de fato implementada, um instrumento fundamental para a mudança da “cultura do segredo” na administração pública e melhoria da transparência governamental, mas que depende em grande parte da vontade política dos governantes. Como argumenta Neuman (2002, p.26), “on its own an access to information law is no panacea. But with political will, it can lay the pivotal foundation stone around which can be built a fairer, modern and more successful society”. Aprovar uma LAI seria a parte mais “fácil” do processo de melhoria do acesso à informação, sendo a implementação nos órgãos públicos condição necessária ao êxito (ERDIANTO; KARANICOLAS; ARYANI, 2012).

Nesta seção, a título de contextualização, abordamos preliminarmente, a importância de leis de acesso à informação para a transparência e o *accountability* governamental e fizemos um panorama geral acerca deste tipo de lei no mundo, destacando algumas das suas características, particularidades e usos. A partir da próxima seção, focaremos no caso

⁶ Empoderamento é a tradução do termo em inglês *empowerment* e significa dar às pessoas poder, autoridade e responsabilidade para a tomada de decisões (SEN, 2010).

brasileiro, situando a configuração do direito de acesso à informação no processo de aprimoramento democrático no país, a partir da Constituição de 1988.

1.2 - A consolidação do Direito de Acesso à Informação no Brasil a partir da Constituição de 1988

1.2.1 - (Re) democratização e qualidade da democracia no Brasil

A redemocratização brasileira a partir de meados dos anos 1980 insere-se na terceira onda de democratização mundial, quando, nas décadas de 1980 e 1990, países da Europa Oriental e América do Sul transitaram de regimes autoritários para regimes democráticos. Aqui, entende-se democracia como um regime político constitucional onde há sufrágio universal, as eleições são regulares e livres e a constituição nacional garante além do estado de direito e os direitos das minorias, as liberdades de associação, expressão e informação (BRESSER-PEREIRA, 2011; PESSANHA, 2007).

Isto é, um regime democrático idealmente teria um governo responsivo às preferências de todos os cidadãos e, para tanto, atenderia aos critérios definidos por Dahl (1997) para o tipo hipotético de democracia, dentre eles a garantia de acesso a fontes alternativas de informação⁷, que permitiria à população fazer melhor uso de suas faculdades decisórias, ao estar mais munida de informações acerca das políticas públicas, diminuindo a possibilidade de manipulação por parte dos políticos.

Para Diniz (2007), o caso brasileiro seria mais bem caracterizado como um “regime poliárquico”, utilizando-se a terminologia de Dahl (1997), por ainda na atualidade persistirem desafios à sustentabilidade da democracia nacional. Ao longo do processo de redemocratização, a partir de 1985, com o início do mandato do Presidente Civil José Sarney, várias mudanças foram sendo institucionalizadas com a nova constituição federal, promulgada em 1988, com destaque para os direitos e garantias individuais, dentre eles o direito de acesso à informação.

Entretanto, segundo a autora, três déficits acumulados ainda precisam ser minorados, indo além da consolidação de regras formais (BRASIL, 1988; PESSANHA, 2007). Um dos *deficits* é o de inclusão social, com um quadro de injustiça e iniquidade ainda vigentes.

⁷ As outras garantias institucionais são: liberdade de formar e aderir a organizações; liberdade de expressão; direito de voto; elegibilidade para cargos públicos; direito de líderes políticos disputarem apoio e, consequentemente, votos; garantia de acesso a fontes alternativas de informação e eleições livres e idôneas (DAHL, 1997, p. 27).

Minorar o *déficit* de inclusão social requer reduzir ainda mais a desigualdade de renda no país, tendo efeitos positivos sobre a qualidade e estabilidade da democracia. De acordo com Przeworski *et al.* (1997, p. 129), “pobreza gera pobreza e ditadura”, sendo um grande risco para a democracia baixos níveis de renda e altos níveis de desigualdade. Outro *déficit* é na capacidade de implementação de políticas pelo Estado, não sendo produzidos resultados socialmente desejados. Por fim, o *déficit* de *accountability*, fazendo-se ainda necessário fortalecer mecanismos de cobrança, fiscalização e prestação de contas das políticas governamentais diante da, e para a sociedade. Assim, é fundamental aprimorar e tornar mais efetivos os mecanismos de responsabilização pública no país, assim como na maioria das democracias, onde o controle dos cidadãos sobre os políticos, no melhor dos casos, é altamente imperfeito (MANIN *et al.*, 2006).

Portanto, superar os três *déficits*, requer, de acordo com Diniz (2007, p. 24), “recuperar a importância da dimensão social da democracia e ampliar os direitos de cidadania, sobretudo quanto aos direitos civis e sociais, reduzindo substancialmente a distância entre democracia formal e substantiva”. Adicionalmente, para Bresser-Pereira (2011), formas novas e mais desenvolvidas de democracia, mais responsáveis e mais representativas, evoluem ao longo do tempo com o crescimento econômico, melhor institucionalização e maior desenvolvimento de valores democráticos. Tais aprimoramentos perpassam não somente, mas necessariamente, uma ampliação da transparência, do acesso e do uso da informação pública por parte dos cidadãos, que permita uma maior e mais qualificada participação política do povo na democracia; seja através dos nossos representantes, mais bem eleitos e monitorados na condução dos pleitos, ou por meio dos mecanismos de participação direta previstos na Lei Maior.

Como discutido anteriormente, o acesso à informação pública tem potencial não somente de fazer com que os representantes eleitos atuem com maior responsabilidade e transparência, mas de ser uma ferramenta importante no combate à corrupção, à ineficiência, aos abusos de direitos humanos, à má gestão e incompetência (ERDIANTO; KARANICOLAS; ARYANI, 2012).

Todavia, mesmo sendo um direito fundamental previsto constitucionalmente na Carta Magna de 1988 e, por isso, tendo sua eficácia jurídica imediata, o direito de acesso à informação somente teve sua legislação infraconstitucional consolidada em 2011, com a edição da LAI. Isto é, 23 anos após a promulgação da Constituição de 1988. Sua entrada em

vigor, em 2012, mudou substancialmente, ao menos normativamente, o trato da informação pública no Brasil, criando as condições para uma mudança na cultura do sigilo para uma cultura do acesso, fundamental para aperfeiçoamento democrático.

Mas antes de tratarmos especificamente do nascedouro deste importante direito, na constituição cidadã, na próxima seção, avançamos na contextualização do assunto, ao posicionarmos o direito de acesso à informação como propulsor da participação popular, direta e indireta, na democracia brasileira.

1.2.2 - Constituição de 1988, formas de participação política e o direito de acesso à informação

Mais de 30 anos se passaram da promulgação da Constituição de 1988, marco legal da redemocratização brasileira. A Carta Magna foi aprovada em um contexto econômico e social difícil, quando as demandas reprimidas durante os mais de vinte anos de ditadura militar refletiram-se no processo constituinte, obra pluralista de uma assembleia nacional constituinte, com elevada participação popular, em audiências públicas das várias comissões e subcomissões técnicas⁸. A Constituição faz clara declaração em prol da minoração das desigualdades sociais e regionais. Intencionalmente, possui um amplo rol de direitos e garantias fundamentais, um dos mais extensos do mundo (MENDES, 2008).

A partir de então, a democracia no país vem evoluindo. Mas ainda há necessidade de contínuo aperfeiçoamento, como o trazido pelo marco legal do direito fundamental de acesso à informação, consolidado pela LAI.

A Lei Maior de 1988 traz a soberania popular da democracia pluralista e representativa como pilar, explicitamente expressa no Art. 1º, parágrafo único, do Título I- Dos Princípios Fundamentais: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Nesta concepção, a autoridade soberana é do povo, que delega parte do seu poder originário aos seus representantes, não devendo os cidadãos alienarem-se completamente do exercício do poder de governar, podendo exercê-lo através dos mecanismos de participação direta, previstos constitucionalmente, e indireta, através da eleição de seus representantes, passíveis de controle social por parte dos eleitores (BRASIL, 1988; REIS, 2008).

⁸ Em 5 de outubro de 1988, após dezoito meses de trabalho, a Constituição da República Federativa do Brasil foi promulgada encerrando um processo constituinte exaustivo. Sobre o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, ver Barroso (2008).

No que concerne aos mecanismos de participação direta popular na democracia semidireta, a Constituição previu, no Art. 14, as seguintes formas: plebiscito, referendo e iniciativa popular. As duas primeiras formas são consultas diretas à população para a tomada de decisão; a primeira, antes da promulgação de uma lei e a segunda para referendá-la. Já a iniciativa popular permite iniciativa legislativa por parte dos cidadãos. Assim, no plebiscito e na iniciativa popular há possibilidade de os cidadãos influírem na pauta legislativa de maneira mais ativa.

Contudo, tais institutos constitucionais de participação direta são pouco discutidos, no sentido de serem aprimorados quanto às suas potencialidades ou utilizados pela população⁹. Outros institutos de participação não constitucionais, mas que mantêm o mesmo espírito de participação democrática direta e são mais utilizados, por serem mais ágeis e mais acessíveis são: as comissões de legislação participativa na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, orçamentos participativos, conselhos de políticas e planos diretores municipais (BRASIL, 1988; AVRITZER, 2006; 2007; 2008; REIS, 2008).

Seja na participação direta ou semidireta do povo na democracia, os imperativos da transparência e publicidade dos atos públicos são partes integrantes da soberania popular, figurando como princípios fundamentais. Daí a importância do direito de acesso à informação, como um aprimoramento institucional na democracia brasileira, direito este consolidado juridicamente somente após 23 anos da promulgação da Constituição Federal.

1.2.3 - LAI brasileira: antecedentes

Na Constituição de 1988 o acesso à informação é direito fundamental, previsto no Art.5º, XXXIII:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

⁹ Reis (2008) cita como possibilidades de aprimoramento a criação de um referendo convocatório, dando possibilidade aos eleitores de revogar os mandatos concedidos via processo eleitoral democrático e a possibilidade de convocação popular de plebiscito ou referendo. O texto constitucional somente permite a iniciativa destes dois institutos por parte do Congresso Nacional. Já com relação à iniciativa popular, as dificuldades perpassam a sua execução e validação, dada a dificuldade de obtenção e checagem das assinaturas necessárias. Na prática, um projeto de iniciativa popular somente chega a ser regulamentado se “apadrinhado” por algum político (AVRITZER, 2006).

Também no inciso XIV, do mesmo artigo: é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional. Outros dispositivos constitucionais associados são o Art. 37, § 3º, II e o Art.216, § 2º, que preveem edição de lei para gerir a documentação governamental e disciplinar as formas de acesso dos cidadãos a registros da administração pública (BRASIL, 1988).

Estes incisos de eficácia jurídica limitada começam a produzir seus efeitos jurídicos a partir da edição de legislação infraconstitucional conexa, iniciando pela Lei 8.159/1991, que trata da política nacional de arquivos públicos e privados e, dentre outros avanços¹⁰, no seu Art. 23 dispõe que um decreto fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos. Decreto este somente publicado em 2002 (Decreto 4.553/2002¹¹), dispondo sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal. Outro decreto complementar é o Decreto 4.073/2002, que regulamenta a Lei de Arquivos Públicos.

Faz parte igualmente da legislação sobre o assunto a Lei 9.051/1995, que disciplina o prazo para a expedição de certidões em no máximo 15 dias, e a Lei 11.111/2005¹², que regulamentava a parte final do disposto no Art.5º, XXXIII, da Carta Magna.

Outros atos legais que já criavam obrigações concernentes à divulgação de informações públicas são a Lei Complementar 101/2000 – conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal” (LRF) - e a Lei Complementar 131/2009, que além de alterar dispositivos da LRF, determina a disponibilização de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (PAIVA; ARREGUY, 2015).

Portanto, antes da edição da LAI brasileira, o direito de acesso à informação previsto na Constituição era assunto tratado de maneira dispersa, assinalando as circunstâncias excepcionais mais do que garantindo condições para a transparência governamental (RIGOUT, 2012).

¹⁰ Ver Jardim (2013) para uma análise mais detalhada de tais legislações antecedentes à LAI.

¹¹ Posteriormente revogado pelo Decreto 7.845/2012.

¹² Posteriormente revogada pela LAI brasileira.

A LAI foi resultado de um longo processo legislativo. Do primeiro projeto de lei (PL) sobre o assunto, até a sua publicação, passaram-se 9 anos. A seguir apresentamos um breve panorama acerca da elaboração deste dispositivo legal, pois, como reflete Angélico (2015, p. 47), “uma lei - e, mais especialmente, um ‘marco regulatório’ como é o caso da Lei de Acesso- é fruto de disputas, abordagens, desejos e orientações de diversos grupos, pessoas, agentes políticos: uma lei não nasce do nada”.

O primeiro PL (219/2003) foi apresentado pelo Deputado Reginaldo Lopes, do Partido dos Trabalhadores de Minas Gerais (PT-MG), em 2003. Ver quadro 1 abaixo para detalhes do trâmite. Após passar por análise por duas comissões da Câmara dos Deputados, entre 2003 e 2004, no início de 2005, o PL foi encaminhado à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (Mesa) e ficou parado até 2009, mesmo tendo regime de urgência na tramitação. Neste ínterim, em 2007, dois outros PLs sobre o tema foram submetidos, um pelo Deputado Celso Russomano, do Partido Progressista de São Paulo (PP-SP) e outro pelo Deputado Chico Alencar, do Partido Socialismo e Liberdade (PsoL-RJ), que foram apensados ao primeiro.

QUADRO 1 - Histórico do processo legislativo na Câmara dos Deputados - projetos de lei sobre acesso à informação (2003-2009)

Data	PL	Autor	Tramitação
26/02/2003	219/2003	Dep. Reginaldo Lopes (PT-MG)	Entre março de 2003 e dezembro de 2004, passou por análise e foi aprovado pelas comissões: Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Em fevereiro de 2005, o PL foi encaminhado à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA).
09/05/2007	1019/2007	Dep. Celso Russomano (PP-SP)	Apensado ao PL 219/2003 em maio de 2007 e arquivado em maio de 2010.
30/08/2007	1924/2007	Dep. Chico Alencar (PsoL-RJ)	Apensado ao PL 219/2003 em maio de 2009 e arquivado em maio de 2010.
15/05/2009	5228/2009	Poder Executivo	Apensado ao PL 219/2003 em maio de 2009 arquivado em maio de 2010.

Fonte: Elaboração própria a partir de Angélico (2015), Calderon (2014), Cunha Filho e Xavier (2014), Frota (2014) e de informações disponíveis no sítio da Câmara dos Deputados (<http://www.camara.gov.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>, acesso em 28 jan. 2017).

O processo de regulamentação do direito de acesso à informação apenas ganhou celeridade a partir de 2009, com a proposição de um PL pelo Poder Executivo, também apensado ao primeiro PL. Esta proposta foi elaborada pela Controladoria-Geral da União (CGU), a partir de intensos debates ocorridos no âmbito do Conselho da Transparência e Combate à Corrupção, com participação da sociedade civil organizada (CUNHA FILHO;

XAVIER, 2014). Segundo Angélico (2015), o projeto também seria fruto de uma promessa de campanha do Ex-Presidente Lula.

Ademais, acontecimentos na esfera internacional teriam impulsionado as tratativas no sentido de aprovar uma lei de acesso a informações públicas. Em 2006, a primeira decisão de uma corte internacional sobre direito de acesso, no caso *Claude Reyes (e outros) versus Chile*; em 2008, a Declaração de Atlanta, com texto de cunho indicativo, recomendou tornar públicas informações de empresas privadas que ofereçam serviços públicos, também aconselhando a promulgação de leis de acesso a informação; em 2010, a recomendação da Corte Interamericana de Direitos Humanos no sentido do estabelecimento do marco normativo de acesso à informação, no episódio da condenação do Brasil pelo desaparecimento de 62 pessoas no período da Ditadura Militar. Também teria contribuído o convite, em setembro de 2011, para o Brasil participar do *Open Government Partnership - OGP* (Parceria para Governo Aberto)¹³, iniciativa internacional no sentido de tornar os governos mais abertos e responsáveis (*accountable*). Um dos critérios de entrada na OGP era o país ter uma lei de acesso à informação (ANGÉLICO, 2015; CALDERON, 2014, CUNHA FILHO; XAVIER, 2014; LIMA; CORDEIRO; GOMES, 2014).

Novamente, em regime de urgência na tramitação, a partir de maio de 2009, o PL foi apreciado em Comissão Especial. Ver quadro 2 abaixo para detalhes do trâmite. Ainda na Comissão Especial, foram realizadas audiências públicas com autoridades e entidades relacionadas ao tema transparência pública para debater e propor aprimoramentos ao projeto¹⁴. Em abril de 2010, o PL foi aprovado pelo plenário da Câmara e remetido ao Senado Federal, onde passou a tramitar sob o número PLC (Projeto de Lei de Iniciativa da Câmara) 41/2010.

¹³ Para maiores detalhes, ver <http://www.opengovpartnership.org/>, acesso 31 jan. 2017.

¹⁴ São elas: Exmo. Senhor Ministro da Justiça e as entidades: Transparência Brasil, Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Ordem dos advogados do Brasil (OAB), Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe), Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR).
Informação disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=105237&subst=0, acesso em 28 jan. 2017.

QUADRO 2 - Processo Legislativo na Câmara e no Senado Federal- PL 219/2003/ PLC 41/2010 (2009-2011)

Data	Trâmite
21/05/2009	A Mesa decide pela constituição de Comissão Especial com as seguintes comissões: CTASP, Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), Educação e Cultura (CEC) e CCJC.
27/08/2009	Ato da Presidência da Câmara constitui a Comissão Especial.
02/09/2009	Designado Relator: Dep. Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS).
09/12/2009	Apresentação do Parecer do Relator (PRL 2 PL021903).
24/02/2010	O Parecer é aprovado pela Comissão Especial.
13/04/2010	Aprovação da Redação Final da PL 219/2003 pelo Plenário da Câmara.
29/04/2010	Remessa ao Senado Federal por meio do Ofício nº 373/10/PS-GSE.
30/04/2010	Recebimento pelo Senado Federal, passa a ser chamada PLC 41/2010.
De Maio/2010 a Set/2011	A matéria foi analisada e aprovada por 4 Comissões e respectivos relatores :Constituição e Justiça (CCJ) - Sen. Demóstenes Torres (DEM-GO), Ciência, Tecnologia, Inovação , Comunicação e Informática (CCT) - Sen. Walter Pinheiro (PT-BA) , Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) - Sen. Humberto Costa (PT-PE) e Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE)- Sen. Fernando Collor (PTB-AL).
25/10/2011	Aprovação da matéria- decisão terminativa- em plenário do Senado.
31/10/2011	PLC submetido à Sanção.
18/11/2011	Sanção com veto parcial/ transformado em Lei Ordinária 12.527/2011.

Fonte: Elaboração própria a partir de Cunha Filho e Xavier (2014) e de informações disponíveis nos sítio da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237> e <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/96674>, acesso em 28 jan. 2017).

No Senado Federal, o PLC foi analisado e aprovado por 4 comissões. Novamente, ainda em uma das comissões, (Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática – CCT) foi realizada audiência pública, com participação de partes interessadas¹⁵. O projeto de lei foi aprovado em plenário do Senado, em outubro de 2011 e sancionado, com veto parcial, pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, em novembro no mesmo ano.

Tanto na Câmara quanto no Senado, o projeto recebeu várias propostas de emendas (respectivamente 11 e 20)¹⁶, sendo a versão final sancionada na forma de lei diferente da inicialmente apresentada, em 2003¹⁷. De todas as emendas apresentadas, apenas a Emenda nº

¹⁵ São elas: Jorge Hage Sobrinho, Ministro Chefe da Controladoria-Geral da União - CGU; Pedro Frederico de Figueiredo Garcia, Conselheiro - Chefe da Coordenação-Geral de Documentação Diplomática do Ministério das Relações Exteriores - MRE; Guilherme Canela Godoi, Coordenador do Setor de Comunicação e Informação da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO. Informação disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/96674>, acesso em 28 jan. 2017.

¹⁶ Para detalhes, ver: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=105237&subst=0 e <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=98637&tp=1>, acesso em 28 jan. 2017.

¹⁷ Redação final disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/94838.pdf>. Acesso em 31 jan. 2017.

5 - PLEN, de autoria do Senador, e ex-presidente do Brasil, Fernando Collor, do Partido Trabalhista Brasileiro de Alagoas (PTB-AL), constituía-se de um substitutivo, isto é, propunha a alteração e supressão de vários artigos do PLC. As demais emendas, apresentadas por outros senadores, eram alterações pontuais de redação. No parecer do Senador Fernando Collor fica claro a sua inquietação com a publicidade de informações:

Preocupou-nos, no projeto como nos foi apresentado, **o excesso em se tornar públicas informações** cuja natureza seja eminentemente sigilosa em qualquer nação do globo. Destacamos aqui aquelas oriundas de comunicação entre a chancelaria e as missões diplomáticas, as produzidas no âmbito da Defesa e das Forças Armadas (como os planos militares e a doutrina de emprego das Forças), os dados sensíveis na área de pesquisa tecnológica de ponta e o conhecimento produzido pelos serviços secretos. A divulgação de informações com esse teor constituiria verdadeira oficialização do Wikileaks, que tantos desconfortos gerou entre as maiores democracias do planeta [GRIFO NOSSO].¹⁸

Deste modo, o texto do substitutivo trazia alterações no sentido inibir um pouco mais o acesso a informações públicas, em especial informações acerca da gestão administrativa, financeira e patrimonial dos órgãos públicos, quando comparado com o PLC 41/2010. Prova disso é a tentativa de supressão de trechos como os três incisos do Art. 7º abaixo reproduzidos:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

(...)

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos;

Outras alterações propostas tentaram desobrigar a publicação de informações na internet, em formato aberto, alterar a definição de informação (Art. 4º) e suprimir o termo “controle social”, alegando-se que não há clareza na definição deste termo. Além de retirar a obrigação de se apresentar motivação para o caso de negativa de acesso à uma informação solicitada. Segundo Angélico (2015, p. 55), o substitutivo violaria ao menos dois “princípios de um governo aberto”, quais sejam: a “obrigação de publicar e divulgação máxima”. Entretanto, na votação no Senado, a proposta de substitutivo ao PLC foi rejeitada com 43 de 52 votos contrários. Registrou-se voto contra do Partido PTB, ao qual o Senador Fernando Collor era filiado.

¹⁸ Parecer disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/94838.pdf>>. Acesso em 31 jan. 2017.

Com relação aos vetos parciais da Presidenta, a Mensagem nº 523, de 18 de novembro de 2011¹⁹ justifica-os alegando inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público. A Mensagem também informa que a sugestão dos vetos partiu de consulta aos Ministérios, à época, da Justiça e do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União e a Secretaria de Direitos Humanos. Vetou-se:

Caput e § 1º do Art. 19

Art. 19. Negado o acesso à informação e improvido o recurso a que se refere o Art. 15, os órgãos e entidades públicas deverão informar aos Tribunais de Contas a cuja fiscalização estiverem submetidos os pedidos de informação indeferidos, acompanhados das razões da denegação, quando se tratar de matéria sujeita à fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial das referidas Cortes.

§ 1º Quando se tratar de informações essenciais à tutela de direitos fundamentais, os órgãos ou entidades públicas deverão encaminhar ao Ministério Público os pedidos de informação indeferidos acompanhados das razões da denegação.

Caput do Art. 35

Art. 35. A Comissão Mista de Reavaliação de Informações, composta por Ministros de Estado e por representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, indicados pelos respectivos presidentes, ficará em contato permanente com a Casa Civil da Presidência da República e inserida na competência da União.

A alegação apresentada para o veto ao § 1º foi evitar contradição entre dispositivos, já que o *caput* do Art. 21 proíbe a negativa de acesso a informações necessárias à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais. Com relação ao *caput* do Art. 19 (e também o § 1º) e do Art. 35, a justificativa é que fere o princípio da separação entre poderes, cabendo ao Poder Executivo o indeferimento ou deferimento de pedidos e a constituição de comissão de reavaliação de informações.

Após a análise dos antecedentes da LAI e do processo de elaboração deste dispositivo legal, na próxima seção, discutimos a lei em detalhes.

1.3 - Sobre a LAI brasileira (Lei 12.527/2011)

A Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011²⁰, foi uma importante alteração no marco legal brasileiro, ao criar mecanismos efetivos para o exercício do direito fundamental de acesso à informação previsto pela Constituição Federal de 1988. A Lei entrou em vigor em 16 de maio de 2012, regulando o acesso à informação previsto na Carta Magna: Art. 5º, incisos

¹⁹ Mensagem completa disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Msg/VEP-523.htm>, acesso em 01 fev. 2017.

²⁰ No mesmo dia, foi aprovada a Lei de Criação da Comissão Nacional da Verdade - Lei 12.528/2011. As duas leis apresentam profunda conexão, ao permitirem que crimes contra os direitos humanos ocorridos durante o regime militar fossem investigados (ANGÉLICO, 2015; CALDERON, 2014; FROTA, 2014).

XIV e XXXIII, Art. 37, § 3º, II e Art. 216, § 2º; além de alterar a Lei 8.112/1990, revogar toda a Lei 11.111/2005 e dispositivos da Lei 8.159/1991. A LAI brasileira foi a 89ª legislação sobre o assunto a ser promulgada no mundo e é considerada como uma das mais rígidas, em termos legais (ANGÉLICO, 2015).

A LAI é de observância obrigatória pela União, estados, Distrito Federal e municípios. Subordinam-se ao seu cumprimento os órgãos públicos da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, bem como as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente por todos os entes federativos (Art. 1º)²¹. A LAI é rigorosa ao também subordinar ao regime em vigor as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos para realização de ações de interesse público (Art. 2º)²².

Como dever do Estado, a disponibilização da informação, de forma objetiva, clara, em linguagem de fácil compreensão é assunto do Art. 5º, cabendo aos órgãos públicos uma gestão transparente da informação que perpassa a sua proteção, disponibilidade, autenticidade, integridade e eventuais restrições de acesso à informação classificada como sigilosa (Art. 6º).

O Art. 7º versa sobre o tipo de informação que pode ser obtida, compreendendo dados e informações primárias de gestão e execução física e financeira dos recursos do órgão, além de informações relativas à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, o que potencialmente permite o monitoramento, controle social e *accountability* das políticas públicas.

Além do dever de informar, mediante solicitação (“transparência passiva”), os órgãos públicos devem tornar públicas informações de interesse coletivo ou geral de sua competência (“transparência ativa”) – Art. 8º. Para o Poder Executivo federal, as informações que devem ter sido tornadas públicas nos sítios de internet dos órgãos estão discriminadas no Art. 3º do Decreto 7.724/2012. Dentre elas, ressaltamos os incisos de I a V:

I - estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;

²¹ No âmbito do Poder Executivo federal, a Lei de Acesso à Informação foi regulamentada pelo Decreto 7.724/2012, que estabeleceu os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso no Executivo federal. Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, regulamentar a LAI. Outro decreto regulamentador, mais recente, o Decreto 8.777/2016, institui a política de dados abertos do Poder Executivo federal.

²² Embora seja uma lei nacional, ou seja, que se aplicam aos três Poderes das três esferas de governo, alguns dispositivos (expressamente dispostos) incidem apenas sobre a Administração Pública federal.

- II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;
- III - repasses ou transferências de recursos financeiros;
- IV - execução orçamentária e financeira detalhada;
- V - licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;

No que tange à transparência passiva, para atender as demandas de informação, devem ter sido criados serviços de informações ao cidadão em todos os órgãos e entidades públicas, como previsto no Art. 9º. No Poder Executivo federal, está em operação o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)²³, além de estruturas físicas em todos os órgãos e entidades, denominadas de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)²⁴. O e-SIC é uma Plataforma para Solicitação de Informações Públicas (PSIP) específica para a realização de pedidos de informação, diferenciando-se de outros canais de comunicação, como ouvidoria ou “fale conosco”. Este recurso não é uma obrigação formal (seja da LAI ou do decreto regulamentador), mas constitui uma boa prática consagrada internacionalmente, por facilitar e melhorar a qualidade do acesso às informações públicas (PADILHA; MICHENER; CONTRERAS, 2016).

Mediante cadastro no e-SIC, qualquer pessoa física ou jurídica pode encaminhar pedidos de acesso à informação, bem como acompanhar o andamento do pedido e entrar com recurso contra o indeferimento. Para solicitar qualquer informação não é necessário apresentar justificativa. Segundo Angélico (2015, p.67), “o entendimento é o de que a informação não pertence ao Estado, mas a toda a Sociedade”.

A necessidade de identificação do requerente como pré-requisito para apresentar pedido de informação está prevista nos Arts. 10 e 12 da LAI; necessidade que se mostra como uma fragilidade da Lei, dado que no mesmo artigo é disposto que qualquer interessado pode apresentar pedido e sem necessidade de apresentar o motivo do requerimento²⁵.

²³ Ver <http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/site/index.html?ReturnUrl=%2fsistema>. Acesso em 23 mar. 2017. O governo federal disponibiliza gratuitamente esta plataforma a qualquer órgão ou entidade subnacional e ainda oferece auxílio na sua implantação. Conforme Art. 45, cabe as demais esferas e poderes, em legislação própria, definir as regras específicas para criação e implementação de SICs.

²⁴ Os pedidos realizados no balcão (fisicamente) devem ser registrados no Sistema e-SIC pelo órgão/entidade, que também utiliza mandatoriamente o sistema para consultar e responder os pedidos, pedir prorrogação de prazo de resposta, reencaminhar pedidos a outros órgãos (quando o pedido não é de sua competência), obter estatísticas de atendimentos, acompanhar prazos e cadastrar a equipe do e-SIC autorizada a utilizar o sistema.

²⁵ A LAI da maioria dos países exige algum grau de identificação, mas há variações quanto às informações pessoais requeridas (MICHENER; RODRIGUES, 2015). Em agravo, estudos apontam evidências de discriminação de solicitantes, a partir da investigação dos perfis dos mesmos em sítios na *internet*, por parte dos agentes públicos respondentes. Ver capítulos 3 a 5, que trazem apontamentos sobre este assunto.

O pedido de informação deve ser atendido imediatamente, se a informação estiver disponível, ou em até 20 dias, prorrogável por mais 10, mediante justificativa expressa ao demandante. Alternativamente, podem ser fornecidos meios para que o próprio demandante pesquise a informação de interesse (Art. 11). Os critérios para indeferimento de pedidos de informação, assim como direitos, procedimentos e prazos para recurso estão dispostos na Lei a partir do Art. 11²⁶. Ressalta-se que o pedido de informação não precisa ser motivado, mas a recusa em concedê-lo sim.

O ponto discutido em seção anterior acerca da cobrança de taxas como um possível desincentivo aos requerimentos de acesso por parte dos mais carentes não constitui potencial problema da lei brasileira, pois o Art. 12 determina que o serviço seja prestado gratuitamente a todos, sendo apenas necessário arcar com custos de processamento e reprodução da informação, quando existentes. Mesmo nestes casos, a isenção é completa para os declaradamente hipossuficientes, de acordo com a Lei 7.115/1983.

A partir do Capítulo IV, a LAI impõe restrições à regra geral de publicidade, ao definir a classificação da informação quanto ao grau e prazos de sigilo, suprimindo importantes lacunas existentes na legislação antecedente (RIGOUT, 2012), estabelecer restrição de acesso a informações pessoais e a informações já restritas em decorrência de outras legislações especiais, como por exemplo, de sigilo bancário, de justiça, de direitos autorais (Art. 22). Portanto, são 3 as modalidades de restrição de acesso à informação e somente a informação pública é classificável. Isto é, aquelas de natureza intrinsecamente pessoal ou já protegidas por outros sigilos específicos não precisam ser classificadas para terem acesso restrito (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014).

Na modalidade de informação pública classificável, a LAI estabeleceu os graus ultrassecreto, secreto e reservado, com os prazos respectivamente em até 25, 15 e 5 anos. Somente o grau ultrassecreto pode ser renovado, mas uma única vez. Com a expiração do prazo, a informação é automaticamente tornada pública. Os prazos começam a contar do momento de produção da informação, independente do ato administrativo de sua classificação. No Art. 23, especificam-se as circunstâncias passíveis de classificação, que constituem “segurança do Estado e da sociedade”, compreendendo casos que envolvem

²⁶ Na Seção II da LAI, que trata dos recursos, há dispositivos que somente se aplicam ao Poder Executivo federal, como o Art. 16 que estabelece a CGU como instância recursal e o Art. 17, que se refere a recurso dirigido à Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

defesa, inteligência, atividades de fiscalização e investigação de delitos e ameaças à estabilidade econômica, saúde e segurança dos cidadãos^{27 28}.

No caso de descumprimento da LAI, a sanção mínima para agentes públicos e militares é a suspensão, podendo até mesmo responder por improbidade administrativa. Já para entidade privada e pessoa física, as sanções previstas vão desde advertência e multa à rescisão do vínculo com o poder público e suspensão temporária da faculdade de participar de licitações e celebrar contratos com a administração pública – Art. 32 e 33 (ACESSO À INFORMAÇÃO, 2014).

Portanto, a LAI torna o acesso a regra e o sigilo a exceção. Além disso, consolida e define o marco regulatório sobre o acesso à informação pública, antes disperso, e estabelece procedimentos para que a Administração responda a pedidos de informação dos cidadãos e sanções, no caso de descumprimento da legislação.

Em adendo, é importante apontar que a LAI traz explicitamente como diretriz o fomento à transparência e ao controle social nos incisos do seu Art. 3º:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Ademais, prevê, no Art. 41, que um órgão do Poder Executivo federal seja responsável:

- I - pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;
- II - pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;
- III - pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no Art. 30.

Pelo decreto regulamentador no Poder Executivo federal, a CGU foi designada como órgão responsável pelas atividades descritas acima, monitorando a implementação da LAI,

²⁷ Para uma explicação detalhada acerca das restrições de acesso à informação consultar Cunha Filho e Xavier (2014, cap. 06).

²⁸ Os procedimentos para classificação são regulados pela Seção IV da LAI (Art. 27 a 31). Para o Poder Executivo federal complementarmente pelos Decretos 7.724/2012, 7.845/2012 e 9.690/2019. Cabe às autoridades dos demais poderes e entes da federação estabelecerem requisitos e procedimentos de classificação, a partir de normativos próprios.

observadas as competências das autoridades de monitoramento de cada órgão. Para que o direito de acesso à informação seja de fato respeitado e exercido, a lei também determina, no seu Art. 40, a designação de uma autoridade de monitoramento para cada órgão e entidade, responsável por monitorar a implementação, apresentar relatórios periódicos à CGU e assegurar o cumprimento da LAI.

Portanto, a LAI brasileira tenta incorporar mecanismos de fomento e acompanhamento da sua implementação, com o objetivo de aumentar a transparência ativa e passiva e o controle social da administração pública. Este pode ser considerado um ponto positivo da lei brasileira, ao trazer no próprio código a sistemática do seu monitoramento e divulgação dos seus resultados. Isto é, torna o acesso à informação regra e, assim, pode propiciar um aumento da transparência e *accountability* e, ao mesmo tempo, permitir um controle social dela mesma.

Em suma, a LAI brasileira: (i) estabelece e detalha os direitos, identificando seus possíveis sujeitos e as formas e meios de exercê-los; (ii) dispõe sobre instrumentos de garantia desses direitos, ao identificar as obrigações da autoridade pública e estabelecer sanções por descumprimento desses deveres; e (iii) procura difundir e facilitar o conhecimento das ações do poder público ao estabelecer as regras de transparência ativa e passiva.

Por esse exame preliminar dos principais dispositivos da lei, percebe-se que seu objetivo não é apenas estabelecer direitos pontuais à informação, que vise simplesmente aperfeiçoar a administração de uma situação existente. Ao contrário, trata-se de uma política deliberada de mudança na forma de tratar as informações referentes às ações do poder público. Suas disposições são estruturadas e articuladas como parte integrante de uma política de incentivo à cultura da transparência, como uma via de mão dupla – tanto no sentido de propiciar maior transparência por parte dos órgãos públicos, como também no sentido de estimular os cidadãos a procurarem as informações e tomarem conhecimento das ações da administração pública.

Se os objetivos da lei são amplos, e não se resumem a uma aplicação pontual, em casos singulares, como, então, avaliar seus resultados e impactos na sociedade? Como verificar se, de fato, a lei gerou as mudanças almejadas pelos legisladores? Em agravado, ao entrar em vigor, após 180 dias da promulgação, a LAI impingiu mudanças imediatas nos órgãos públicos, forçando, em tese, a alteração do *modus operandi* da gestão e documentação

da informação existente nos órgãos públicos, muitos dos quais despreparados para atender os requerimentos de informação. O desafio de organizar, coordenar setores e publicar informações regularmente previstas na lei foi impingido.

Entretanto, foram criadas as condições físicas e financeiras para o atendimento dessas novas exigências? Mais que isso, tendo em vista que a LAI se constitui como um potencial mecanismo indutor da mudança de cultura da gestão pública brasileira, qual poderá ser seu impacto na transformação da cultura do sigilo, tão arraigada na burocracia governamental? De que forma as informações solicitadas são atendidas e utilizadas? Há evidência de causalidade entre o acesso à informação e seu uso efetivo no *accountability* e controle social? Será que os dispositivos da lei foram implementados de modo a gerar as consequências desejadas? Essa é uma série de perguntas que podem ser respondidas em estudos avaliativos sobre a LAI.

Neste ensejo, esta tese propõe desenvolver uma abordagem de avaliação do processo de implementação, de resultados (eficácia) e efeitos (efetividade), para a Lei de Acesso à Informação Brasileira (Lei 12.527/2011) e a aplicá-la a um caso concreto, o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) e sua Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I).

No decorrer dos capítulos subsequentes, desenvolvemos e aplicamos esta abordagem, considerando a LAI não somente como uma norma jurídica, mas compreendo-a como parte de uma política pública de aumento da transparência. Para tanto, transpomos o campo disciplinar no direito, utilizando uma abordagem multidisciplinar, como justificado com mais detalhes subsequentemente. Destarte, no Capítulo 2, damos os primeiros passos na proposição de uma abordagem de avaliação da LAI, como já cotejado anteriormente, delimitando conceitos fundamentais à proposta de avaliação.

Capítulo 2- Avaliação da Lei de Acesso à Informação: delimitação de conceitos estruturantes

2.1 – Prelúdio: por uma avaliação da LAI a partir de uma perspectiva multidisciplinar

Particularmente a partir da democratização, na Década de 1980, o Estado brasileiro passa a defrontar-se com uma realidade em que se defende, por um lado, a necessidade de redução dos gastos públicos, e, por outro, as demandas por ampliação de políticas públicas universais. Tal contexto exige ações mais efetivas, eficientes e de qualidade por parte do Estado, de modo a racionalizar o gasto público. Nesse mote, o monitoramento e avaliação são ferramentas estratégicas para a gestão de políticas públicas, com o foco em desempenho e resultado, permitindo um maior controle social²⁹. Contudo, ainda hoje no Brasil, muita atenção é dada à formulação de políticas e formação da agenda governamental, em detrimento da implementação, monitoramento e avaliação de resultados e efeitos (NOGUEIRA; CAVALCANTE, 2009; RAMOS; SCHABBACH, 2012; SARAVIA, 2013).

Nesta tese, entendemos a LAI como parte integrante de uma política pública de transparência e *accountability*³⁰ que objetiva, em primeira instância, ampliar o acesso da população às informações produzidas e geridas no serviço público federal, estadual e municipal. A sua avaliação pode vir a permitir verificar resultados e impactos, previstos ou não previstos; entender o processo de sua implementação nos órgãos e, assim, promover melhorias na própria legislação e política.

A LAI tem potencial de gerar incentivos à transparência e propiciar um maior controle social em geral. Ao ser avaliada, pode permitir um maior controle social dela mesma, dado que o estudo avaliativo pode fazer um julgamento de valor e mérito de uma política, programa ou projeto, como discutiremos abaixo. Em adição, a LAI seria um mecanismo indutor de uma mudança de cultura organizacional. Os resultados de estudos avaliativos podem ser uma

²⁹ O movimento da Nova Gestão Pública preconizava uma redefinição do papel do Estado e de suas atribuições precípuas. As reformas propostas tiveram como objetivo a melhoria da produtividade, eficiência e capacidade de resposta dos governos, além do aumento da transparência da gestão pública, sendo o cidadão entendido como “consumidor” de serviços públicos (NOGUEIRA; CAVALCANTE, 2009; RAMOS; SCHABBACH, 2012; MARTINS; MARINI, 2010). Neste contexto, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas são fundamentais, ao contribuírem para a racionalização do gasto público, além de gerar informações para o *accountability* vertical e horizontal.

³⁰ Com o fim da ditadura militar e principalmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, há uma crescente edição de normativos e criação de instituições no sentido de promover transparência, controle e participação social às políticas governamentais, como a LRF e a criação da CGU. A este conjunto, ainda que disperso e não sistematizado nominalmente na forma de uma política pública a que nos referimos na tese como “Política Pública de Transparência e *Accountability*”.

importante ferramenta de gestão, de modo a adequar os processos operacionais e as infraestruturas existentes, nos órgãos e entidades públicas, às exigências da Lei.

A intenção desta tese é construir uma interpretação multidisciplinar sobre o tema e realizar uma avaliação compreensiva, abarcando as dimensões de implementação (organizacional/processo), de resultados (eficácia) e impactos (efetividade), aplicando para um caso concreto. A opção por uma visão multidisciplinar decorre da concepção de política pública adotada e de ter uma lei, a LAI, como objeto de estudo. Explica-se doravante.

As políticas públicas são compreendidas cada vez mais como processos complexos, que interagem constantemente com os ambientes institucionais, cognitivos e relacionais em que estão inseridas. Tal como Marques (2013, p.24), entende-se as políticas públicas como um “conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo”. Bucci (2009, p. 251), ao discutir a relação entre direito administrativo e políticas públicas, define-as como³¹: “(...) arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias ou programas de ação governamental, que resultam de processos juridicamente regulados, visando adequar meios e fins”.

Outrossim, a gestão de políticas públicas por parte do Estado, requer também lidar com o desafio de integrar meios jurídicos e fins normativos. De acordo com Pargendler e Salama (2014), a ascensão do *government by policies* impõe ao jurista problemas para além do conhecimento jurídico tradicional, geralmente circunscrito à redação e a interpretação de leis. A política pública está voltada a fins concretos, de modo que os efeitos pretendidos possam ser alcançados. Sua legitimidade, portanto, decorre não somente dos meios jurídico-normativos adequados³², como compreendido hegemonicamente no campo jurídico, no positivismo dogmático³³ (MELLO, 2014; PARGENDLER; SALAMA, 2014).

Na perspectiva dogmática, o direito tem como foco de preocupação o mundo normativo de normas abstratas, válidas e coerentes entre si; isto é, a análise do dever-ser, do enunciado normativo logicamente correto (BUCCI, 2006; MELLO, 2006; PARGENDLER e SALAMA, 2014). Para Mello (2014, p. 146): “não se indaga se os destinatários cumprem (ou não) as normas e por que o fazem; menos ainda se dessa conduta resultam os efeitos desejados (e/ou efeitos colaterais) sobre o mundo real”. No positivismo dogmático, tais

³¹ Além de Bucci (2009), outros trabalhos recentes do direito, como Pargendler e Salama (2014), Mello (2006; 2014), Coutinho (2013), Ulen (2014), alguns citados em seguida, discutem os papéis do ordenamento jurídico como um todo ou de leis, em particular, no mundo real, i. e., nas relações sociais, nas políticas públicas e nas relações econômicas.

³² O direito confere expressão formal e vinculativa à política pública, molda e conforma o arranjo institucional no qual a política pública atua (BUCCI, 2006).

³³ No Brasil, o positivismo dogmático ainda hoje é corrente dominante (MELLO, 2014).

questões seriam questões não jurídicas, extralegais. Ainda assim, Teubner (1986, p. 261) destaca a importância de se atentar para as consequências do direito: “*feedback loop from legal norm to social consequence (...) extra-legal modes of analysis and feeds them back into the legal argument*”.

A análise puramente jurídica versa sobre validade das normas, enquanto uma investigação sobre a eficácia destas seria de caráter histórico-sociológico, como observa Bobbio (2005), nesse sentido, eficácia seria um atributo do mundo real, não do mundo normativo (Kelsen, 1998a)³⁴.

Mais recentemente no Brasil, o isolamento do direito como disciplina vem se reduzindo, com crescente interesse pela pesquisa empírica e aproximação dos métodos das demais ciências sociais (COUTINHO, 2013; NOBRE, 2003). De acordo com Bucci (2006, p.2), o desafio é enfrentar a “esterilização do direito público em sua função de organização das relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade”. No entanto, para Fragale Filho e Veronese (2004), a disciplina ainda carece de uma reflexão epistemológica e metodológica, pois em decorrência de suas peculiaridades, não deveria simplesmente utilizar-se de instrumentais de outras disciplinas. Em consonância, Bucci (2009, p. 226) ressalta a relevância da definição de uma “metodologia de análise jurídica de políticas públicas”, da construção de estruturas analíticas para abordagens práticas.

Também outros pesquisadores historiadores, economistas, cientistas sociais e filósofos passaram a se interessar por questões precipuamente jurídicas, a partir da década de 1990 (NOBRE, 2003). Ainda assim, falta a eles, na visão desse autor uma compreensão da “lógica própria e interna das relações jurídicas”, um entendimento de seu *modus operandi* intrínseco. Para Mello (2006, p. 48), o rompimento do isolamento do direito em relação às demais ciências sociais teria caminho frutífero na construção de abordagens interdisciplinares que incorporassem em suas análises o elemento norma jurídica e suas implicações nos comportamentos e decisões dos agentes.

Segundo Ulen, o mais novo campo de atuação na pesquisa jurídica transpõe – em sua tentativa de fazer previsões sobre as consequências das normas no mundo real – o campo do direito *stricto sensu*, que até hoje prescinde do instrumental necessário à verificação empírica e experimental. Para o autor, haveria uma transição do modelo de “jurista clássico”, do

³⁴ Nas seções subsequentes voltamos à questão da eficácia e suas diferentes definições.

positivismo dogmático, para o de “cientista social”. Esta mudança seria atribuída ao surgimento da abordagem *Law & Economics* (“fator de oferta”), mas também decorrente de um maior papel do Estado como interventor/regulador, o que faz crescer a demanda por estudos científicos aptos a embasar argumentos consequencialistas (“fator de demanda”) (ULEN, 2014).

Bucci (2006) advoga que o estudo das políticas públicas em direito faria parte de uma abertura da disciplina para a interdisciplinaridade, pois é objeto multiforme e com grandes interseções com outros campos científicos. Em consonância, para Mello (2014, p. 150-153), a abordagem da avaliação de políticas públicas, “intrinsecamente interdisciplinar”, ao permitir o estabelecimento do nexos causal entre a intervenção e os efeitos observados, pode ser útil à pesquisa acerca dos impactos das normas jurídicas na sociedade. Esta pesquisa, segundo a autora, deve considerar o direito não somente como norma abstrata, mas sim no contexto societal de sua produção, interpretação e aplicação, sendo fundamental compreender o processo real de sua implementação, que condiciona a existência de um direito no mundo real.

Partimos, pois, dessa noção de uma política pública como um fenômeno complexo, multifacetado e dinâmico (BUCCI, 2009; MARQUES, 2013) e de que a LAI, uma norma jurídica, é parte integrante - não única, mas fundamental - de uma política pública de transparência e *accountability*. É um “arranjo institucional complexo” (segundo denominação de Bucci (2009)), concebido para a implementação de ações governamentais em prol do aumento do acesso à informação pública, por meio de processos juridicamente regulados, em tese, meios adequados aos fins pretendidos.

Para tanto, entendemos que a LAI deve ser avaliada no seu contexto socioeconômico e burocrático de implementação e aplicação; embora o aspecto jurídico seja fundamental, tal avaliação requer o uso de um instrumental não restrito ao direito. Deste modo, uma abordagem “no mínimo” multidisciplinar mostra-se analiticamente fecunda³⁵.

Em termos práticos, delineamos aqui para frente uma estratégia teórico-empírica de modo a responder essas questões. Não se trata de averiguar apenas se a lei está sendo cumprida ou não, e em que medida. Trata-se também de avaliar de que formas - em que grau -

³⁵ Segundo Faria (2013), ocorre multidisciplinaridade quando a solução de um determinado problema requer o “encontro entre monólogos disciplinares”. Isto é, a agregação de abordagens, teorias e conceitos de mais de uma disciplina, sem, contudo, serem criadas interligações entre elas. Já na interdisciplinaridade, há interação entre disciplinas em uma mesma investigação. Os conceitos e teorias são repensados conjuntamente.

a implementação da lei disparou, ou não, mudanças nos padrões de relacionamento dos entes sociais com a informação pública. A partir desses questionamentos, e de suas respectivas respostas, poderemos chegar a uma avaliação da lei.

Da discussão sobre o papel do direito nas políticas públicas, do conceito de eficácia jurídica e da literatura de avaliação de políticas públicas delimitamos, a seguir neste Capítulo 2, os conceitos de implementação, eficácia e efetividade da LAI. Tratamos a questão a partir de duas abordagens complementares: em primeiro lugar, identificando os papéis (ou as funções) que a lei pode desempenhar no contexto de uma política de transparência (e de *accountability*) de acordo com as categorias definidas por Coutinho (2013); em segundo, utilizando o conceito de eficácia das normas jurídicas como elo de ligação entre o mundo normativo (o dever-ser do enunciado normativo) e o mundo real dos resultados e impactos das políticas públicas.

2.2 – Da literatura de Avaliação: delimitação de critérios básicos

Na literatura de avaliação de políticas, programas e projetos, públicos ou privados, seja acadêmica ou técnica (de entidades governamentais e não governamentais, do país ou do exterior), não há consenso acerca de uma definição única de avaliação, tampouco de critérios acessórios, tais como eficácia e efetividade. Há uma grande diversidade de concepções³⁶. Da mesma forma, há uma enorme variedade de técnicas e abordagens de avaliação, a depender do objeto a ser avaliado³⁷. Esta seção não pretende discutir exaustivamente os diferentes conceitos e técnicas da disciplina de avaliação, mas sim posicionar e delimitar os conceitos norteadores a serem utilizados na tese, na avaliação da Lei de Acesso à Informação³⁸.

Essa diversidade seria produto de diferentes “*backgrounds* teóricos”:

the field of evaluation is diverse and contentious. (...) Evaluation practitioners are drawn from a wide range of academic disciplines and professions with different orientations and methods, and this mix has contributed significantly to the multiplicity of perspectives (ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004, p. 26).

Para Costa e Castanhar (2003) a avaliação mensura desempenho e orienta tomadores de decisão:

trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a

³⁶ Ver Carden e Alkin, 2010; Costa e Castanhar, 2003; Ramos, 2008; Ramos e Schabbach, 2012; entre outros.

³⁷ Ver Arretche, 2001; Brasil, 2010, 2014; Patton, 2011; United Nations Evaluation Group, 2013; Worthen, Sanders e Fitzpatrick, 2004, entre outros.

³⁸ Para uma visão geral sobre o tema, ver Ramos e Schabbach, 2012 e Worthen, Sanders e Fitzpatrick, 2004.

relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 973).

A avaliação, para Ramos e Schabbach (2012), seria uma atividade permanente, que não se limitaria à etapa final do ciclo de uma política pública, que é composto de definição de agenda, formulação, implementação e avaliação. A pesquisa avaliativa teria a função de atribuir valor e mérito ao que está sendo avaliado:

A avaliação constitui-se na determinação de valor de uma atividade, programa ou política, um julgamento tão sistemático e objetivo quanto possível, efetuado por avaliadores internos ou externos. Ao incorporar elementos valorativos e de julgamento, a avaliação contempla aspectos quantitativos, não se confundindo com o mero acompanhamento das ações governamentais (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1273).

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) também definem avaliação como julgamento de mérito e ressaltam a questão instrumental de como mensurar o valor:

avaliação é a determinação do valor ou mérito de um objeto de avaliação (...) é identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (valor ou mérito), a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 35).

Os principais usos da avaliação seriam: melhoria, *accountability*, disseminação e esclarecimento (STUFFLEBEAM; SHINKFIELD, 2007).

Dada a natureza do nosso objeto, i.e., uma norma jurídica, entendida como parte de uma política pública mais ampla, a ser analisada no seu contexto de aplicação e não como uma norma abstrata, vamos nos limitar aos critérios de avaliação: implementação, eficácia e efetividade. Além desses, frequentemente, as avaliações buscam avaliar a eficiência, economicidade, qualidade, entre outros, a depender do objeto a ser avaliado, da área de conhecimento do avaliador e dos objetivos do estudo avaliativo, como mencionado acima.

Na avaliação de implementação, a ideia é buscar compreender o processo de implementação e as mudanças organizacionais dela decorrentes. Já avaliar eficácia e efetividade, na concepção aqui adotada, significa, respectivamente, avaliar os resultados (*outputs*) de curto prazo (imediatos) da LAI - se essa alcançou seus objetivos - e os resultados de longo prazo, os efeitos ou impactos (*outcomes*) produzidos, o que denominamos de “resultados mediados”.

Quer dizer, uma política pública é eficaz quando alcança os objetivos planejados. Assim, o conceito de eficácia diz respeito à capacidade de cumprir as metas pré-estabelecidas.

Utilizam-se indicadores de resultados para medir se estas foram atingidas ou superadas. Já o conceito de efetividade refere-se aos efeitos da intervenção, os efeitos disparados pelos resultados imediatos alcançados. Isto é, compreendem os impactos, as mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados de uma determinada política. Deste modo, um estudo de avaliação de impacto tem como objetivo mensurar a efetividade de uma política, considerando-se também os impactos não esperados, nem sempre positivos (BRASIL, 2010, 2014; ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004; STUFFLEBEAM; SHINKFIELD, 2007)³⁹.

Tendo delimitado os critérios-chave a serem utilizados como parâmetros da avaliação da LAI, na próxima seção, discutimos de maneira mais pormenorizada o que entendemos como os objetivos da LAI, não somente os de curto prazo, e quem seriam seus destinatários.

2.3 - Os papéis do direito nas políticas públicas

Avaliar eficácia e efetividade de uma lei (enquanto parte de uma política pública) implica verificar se os objetivos (da lei e da política) foram alcançados e quais os impactos gerados. Logo, supõe a identificação clara dos objetivos/finalidades da LAI e dos atores/agentes aos quais se dirige. Nesta seção, conduzimos esta discussão à luz das categorias de análise do papel do direito nas políticas públicas, propostas por Coutinho (2012; 2013).

Quanto às finalidades, a LAI tem o propósito de (i) ampliar o acesso da população às informações produzidas e geridas no serviço público federal, estadual e municipal. Para isso, cria direitos e deveres, ao dispor sobre requisitos de transparência ativa e passiva e fixar sanções em caso de descumprimento dos preceitos da norma.

Além desta finalidade explícita, podemos atribuir à LAI duas finalidades mais amplas e reflexas: (ii) provocar uma mudança na “cultura do segredo” para a da transparência como

³⁹ Essas definições se alinham com as utilizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle federal que vem buscando incorporar em suas auditorias critérios de avaliação de resultados e impactos das obras, projetos e políticas públicas, indo além das auditorias tradicionais, que se centram em aspectos legais-contábeis:

A eficácia é definida como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados (...) diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.
(...)

A efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado (BRASIL, 2010, p. 12).

regra geral, de modo que tanto os agentes públicos criem o hábito da publicidade, quanto os cidadãos se acostumem a acessar ou requisitar informações produzidas e geridas pelos órgãos públicos; (iii) espera-se ainda que a LAI, uma vez devidamente implementada, proporcione maior participação democrática e *accountability* de outras políticas públicas. Esta última finalidade, se de fato observada, seria um “resultado mediado”, isto é, produzido pelos demais (i e ii). Como discutiremos na seção seguinte, refere-se aos efeitos ou efetividade da LAI.

Em relação ao primeiro objetivo, a lei pode ser entendida na sua função de *ferramenta*, i.e., de instrumento para se alcançar maior transparência (conforme taxonomia proposta por Coutinho, 2013). Para saber se a lei cumpre esse papel, é preciso analisar se ela cria meios adequados para se conseguir um acesso real às informações geridas pelos órgãos públicos.

Em relação ao segundo objetivo (ii), a lei pode ser compreendida no seu papel de *definir fins*, ou seja, o direito, ele próprio, é “uma fonte definidora dos próprios objetivos”, determinando o dever-ser. Criam-se direitos e obrigações (ferramentas/meios) que refletem os fins idealizados pela norma, os pontos de chegada. As regras de transparência ativa, por exemplo, são normas programáticas que definem objetivos de políticas a serem buscados pelas autoridades públicas (COUTINHO, 2013, p. 193).

Finalmente, em relação à terceira finalidade (iii), a LAI pode ser entendida como *vocalizadora de demandas* (COUTINHO, 2012; 2013), podendo viabilizar o *accountability* de outras políticas públicas. A questão, aqui, é saber em que medida a lei cria condições para que essa participação efetivamente ocorra. Em outras palavras, se esta norma, na prática, dota os cidadãos de mecanismos efetivos de acesso e consulta a informações disponibilizadas ativamente acerca de políticas públicas e ações governamentais, em especial, se permite aos grupos de interesse menos organizados e cidadãos independentes uma maior participação democrática:

o direito pode prover (ou desprover) as políticas de mecanismos de deliberação, participação, consulta, colaboração e decisão conjunta, assegurando, com isso, que elas sejam permeáveis à participação e não insuladas em anéis burocráticos (COUTINHO, 2013, p. 197).

A concretização das finalidades idealizadas para a LAI depende dos destinatários dessa norma de transparência. Identificamos dois tipos de destinatários:

- a) Os *agentes públicos* (produtores e gestores da informação pública), a quem a lei atribui uma série de deveres (em suma, propiciar a publicidade das informações

requisitadas e tomar medidas voltadas para “transparência ativa”). Agentes públicos devem ser entendidos tanto como as autoridades com poder de decisão política, médio e alto escalão (a quem são dirigidas as normas que obrigam a implementação da lei enquanto política), quanto os funcionários de baixo escalão que são obrigados a efetuar a publicação das informações requeridas;

- b) Os *cidadãos*⁴⁰, a sociedade (organizada ou não), a quem a lei atribui direitos de solicitar informações do poder público. Os cidadãos não são obrigados a pedir informações, mas a lei, idealmente, espera incentivá-los a isso e, em o fazendo, que sejam capazes de usar bem a informação para participar, avaliar e/ou criticar as ações e políticas implementadas pelo Estado.

2.4 - Os “níveis” da eficácia da LAI e sua efetividade

À luz das discussões realizadas, i.e., sobre os critérios de avaliação (implementação, eficácia e efetividade) e os papéis da LAI na Política Pública de Transparência e *Accountability*, nesta seção, propomos dois níveis para a eficácia dessa norma, visando compreender todo o processo desde a sua promulgação até a produção (ou não) de efeitos no mundo real. Na construção desses níveis da eficácia, em um primeiro passo, partimos da noção de eficácia sob o ponto de vista da disciplina direito, a qual denominamos *eficácia jurídica*. Em seguida, transpassamos a discussão estritamente jurídica ao propor outro nível - eficácia como *adesão*, sob a perspectiva da LAI enquanto (parte de uma) política pública, o que implica pensar nas repercussões da norma nos órgãos públicos e na sociedade.

2.4.1- Eficácia jurídica da LAI⁴¹

Como exposto acima, na corrente dominante do direito, o positivismo dogmático, pouco ou quase nenhum espaço é dado às considerações acerca dos efeitos no mundo real do ordenamento jurídico ou de normas em particular.

⁴⁰ Utilizamos a palavra cidadão em sentido *latu* de modo a compreender qualquer requerente de informação. Segundo Cunha Filho e Xavier (2014), a LAI não limita a aplicabilidade do direito à capacidade civil, eleitoral, política, dentre outros. Portanto, mesmo os que não possuem condição jurídica de cidadão, como estrangeiros e brasileiros não registrados podem realizar pedidos de informação. Também incluímos na categoria acima, a título de simplificação, as pessoas jurídicas, que igualmente podem solicitar informações.

⁴¹ A discussão desta subseção centra-se na questão aplicada da eficácia jurídica da LAI. Por isso, não pretende ser exaustiva no que tange às diferentes concepções, consonâncias e divergências acerca do conceito de eficácia, sob o ponto de vista da disciplina direito. Ademais, nos limitamos a abordar o conceito de eficácia de uma norma e não de um ordenamento jurídico.

Seja pela linha dominante ou em concepções alternativas e fronteiras da pesquisa jurídica, a ponte construída mais solidamente pelo direito para ligar o mundo normativo ao mundo real é a discussão acerca do conceito de eficácia do ordenamento jurídico ou de normas em específico (MELLO, 2006), pois a eficácia é entendida como “(...) uma qualidade da conduta efetiva dos homens e não (...) do direito em si” (KELSEN, 1998a, p. 55).

Mesmo sendo atributo do mundo real e não do normativo, do ponto de vista estritamente jurídico, para Ferraz Júnior (2003), a eficácia refere-se à sua *adequação e aplicabilidade*, o que depende do estabelecimento de todas as condições legais e operacionais para que possa ser observada por parte de seus destinatários e aplicada a casos concretos. Significa que a norma apresenta condições fáticas para atuar; representa que sua implantação deve ser objetivamente possível, e, conseqüentemente, que ela tenha potencial para produzir efeitos. Tal como exemplifica Ferraz Júnior (1994):

(...) se uma norma prescreve a obrigatoriedade do uso de determinado aparelho para a proteção do trabalhador, mas este aparelho não existe no mercado nem há previsão para a sua produção em quantidade adequada, a norma será ineficaz nesse sentido (...) ninguém é obrigado a coisas impossíveis Ferraz Júnior (FERRAZ JÚNIOR, 1994, p.86).

A discussão de eficácia no direito vem, em geral, associada à discussão acerca da validade e vigência das normas jurídicas (BOBBIO, 1989; FERRAZ JÚNIOR, 1994; 2003; KELSEN, 1998a; 1998b). Segundo Bobbio (1989), uma norma pode ser válida, legitimamente produzida, mesmo sem ser eficaz, se jamais aplicada⁴². Em obra posterior, o autor coloca a eficácia como uma questão da sociologia do direito, sendo um problema de observância, aplicação efetiva e sanção:

é o problema de ser ou não seguida pelas pessoas a quem é dirigida (os chamados destinatários da norma jurídica) e, no caso de violação, ser imposta através de meios coercitivos pela autoridade que a evocou. Que uma norma exista como norma jurídica não implica que seja também constantemente seguida. Há normas que são seguidas universalmente de modo espontâneo (e são mais eficazes), outras que são seguidas na generalidade dos casos somente quando estão providas de coação e, outras, enfim, que são violadas sem que nem sequer seja aplicada a coação (e são as mais ineficazes) (BOBBIO, 2005, p. 47).

Autores como Allott (1981), Eberhard (1997), Silva Júnior (2009), Bucci (2002) e Ferraz Júnior (1994; 2003), desdobram o conceito de eficácia em duas espécies: *eficácia*

⁴² Ainda, uma norma pode ser eficaz juridicamente sem ser válida. Como exemplo deste caso, Bobbio (2005, p. 49) cita o caso das normas sociais, como regras de boa educação, que por serem habitualmente seguidas ou seguidas espontaneamente, são eficazes, sem terem validade jurídica. Validade, eficácia e justiça são critérios independentes. Ver Bobbio (2005) para outros exemplos.

social ou *efetividade e jurídica/técnica*. A eficácia jurídica é a discutida acima. Já a eficácia social relaciona-se à produção dos efeitos, à conformidade de comportamento por parte dos destinatários. A título de ilustração:

Eficácia é a aptidão de um ato a produzir efeitos jurídicos. No plano estritamente normativo se diz **eficácia jurídica** ou normativa. Quando se examina a repercussão finalística da norma, cogita-se de **eficácia social ou efetividade** [GRIFO NOSSO] (BUCCI, 2002, p. 174).

A presença de requisitos fáticos torna a norma efetiva ou socialmente eficaz. Uma norma se diz socialmente eficaz quando encontra na realidade condições adequadas para produzir seus efeitos. Esta adequação entre a prescrição e a realidade de fato tem relevância semântica (relação signo objeto, norma/realidade normada). **Efetividade ou eficácia social é uma forma de eficácia** [GRIFO NOSSO] (FERRAZ JÚNIOR, 1994, p. 85-86).

Para Allott (1981, p. 234), “*effectiveness of a law, as I see it, is measured by the degree of compliance*”. A conformidade pode ser intencional ou acidental. No primeiro caso, o agente está ciente da norma e adequa seu comportamento, no segundo, a conformidade é não intencional. Tal acepção é congênere à de Bobbio (2005), citada anteriormente.

É explícito que esses autores usam eficácia e efetividade como sinônimos. Ademais, a espécie “eficácia social ou efetividade” é a que mais se aproxima da noção de adesão por parte dos destinatários da norma, aplicação concreta e efeitos no mundo real.

No entanto, assim como na literatura de avaliação de políticas públicas, utilizamos, nesta tese, os dois conceitos (eficácia e efetividade) como distintos, tal qual discutido em seção anterior. Esta distinção analítica permite delimitar, com maior clareza, para o caso concreto da LAI, a eficácia como graduada (em dois níveis sucessivos), partindo da noção estritamente jurídica (condições técnicas e fáticas necessárias à produção de efeitos) e chegando aos resultados imediatos da norma na sociedade.

Focando, doravante, a discussão no caso específico da LAI, para que haja *eficácia jurídica*, é necessária a prévia regulamentação da Lei. Isto é, o estabelecimento das condições legais concretas para a ulterior aplicação e adesão à LAI depende de regulamentação específica, por parte dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, da União, estados, Distrito Federal e municípios.

No âmbito do Poder Executivo federal, como já mencionado no Capítulo 1, a LAI foi regulamentada pelo Decreto 7.724/2012, que estabelece os procedimentos para a garantia do

acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso no Executivo federal. Para garantir o cumprimento de parte da LAI pelo Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou a Resolução 151/2012, que determina a divulgação da remuneração recebida por membros, servidores e colaboradores do Judiciário na Internet. Somente no final de 2015, com a Resolução 215/2015, a LAI foi de fato regulamentada, sendo a Resolução de cumprimento obrigatório por todos os órgãos do Judiciário brasileiro.

Já no Poder Legislativo federal, foram emitidos atos que regulamentam a LAI no seu próprio âmbito. O Ato da Mesa 45/2012, dispõe sobre a aplicação da LAI na Câmara dos Deputados. No seu Art. 31 atribui à Comissão Especial de Documentos Sigilosos incumbência similar às da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, do Executivo. O Senado Federal, por seu turno, regulamentou a LAI através do Ato da Comissão Diretora 9/2012 (e alterações posteriores), que também criou a Comissão Permanente de Acesso a Dados, Informações e Documentos para atuar como órgão de assessoramento acerca do assunto no Senado. Outra regulamentação específica, o Ato do Secretário 10/2012, dispõe sobre a forma de transparência das remunerações dos senadores e servidores ativos, mas não trata da publicidade das remunerações dos inativos.

Também cabe aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, em legislação própria, regulamentar a LAI, como definido no seu Art. 45. As regras específicas devem obedecer às normas gerais da LAI, que têm aplicação imediata. Para auxiliar os estados e municípios a implantarem a LAI, a CGU lançou em janeiro de 2013 o Programa Brasil Transparente⁴³. Dados do site do programa mostram que, para o Poder Executivo dos estados e municípios, a LAI já está regulamentada em 26 dos 27 estados e capitais/Distrito Federal e em aproximadamente 50% dos municípios (BRASIL, 2018a) ⁴⁴.

Em suma, a regulamentação da LAI está avançando, mas ainda não foi realizada em todas as esferas, principalmente nos municípios. A falta de regulamentação específica prejudica, mas não deve impedir o cumprimento da Lei. Por conseguinte, a *eficácia jurídica* da LAI fica limitada até a edição de tais regulamentações.

A *eficácia jurídica* também depende do estabelecimento das condições técnicas e operacionais para a aplicação da LAI. Isto é, da criação dos SICs nos órgãos públicos, da

⁴³ O auxílio perpassa ações como: capacitação presencial e virtual de agentes públicos, distribuição de manuais, cartilhas e a cessão do código fonte do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).

⁴⁴ Para uma análise da qualidade dos decretos municipais, ver Padilha, Michener e Contreras (2016).

designação de agentes públicos para gerirem este serviço, da criação de procedimentos e normativos internos a cada órgão para atendimento das solicitações de informação, da existência e manutenção de sítios da internet para disponibilização de informações ativamente etc.

Portanto, a *eficácia jurídica* representa as condições (*adequação e aplicabilidade*) para que a norma possa ser seguida pelos seus destinatários, que no nosso caso, perpassa a edição de decretos regulamentadores (ou outros atos com a mesma finalidade) e o estabelecimento de condições técnicas e operacionais para a aplicação de fato da LAI.

2.4.2 – Eficácia e efetividade da LAI enquanto (parte de uma) política pública

Pensando nas repercussões finalísticas da LAI no “mundo real”, a partir da perspectiva analítica das políticas públicas, propomos um nível adicional e subsequente ao nível *eficácia jurídica*.

Como discutido acima, é necessário, em primeira instância, a edição de regulamentações específicas. Sem os decretos regulamentadores (ou outros atos congêneres), a aplicabilidade da lei fica prejudicada ou mesmo impedida. Juntamente, é necessário que as condições técnicas e operacionais estejam presentes.

Partindo-se do pressuposto de que as condições fáticas (*adequação e aplicabilidade*) estão presentes, em uma segunda instância, a *eficácia*, depende de uma mudança de conduta dos agentes públicos e cidadãos no sentido de “aderir” à lei. Aqui, incorporam-se as dimensões cultural e comportamental. Para ser de fato observada pelos demais destinatários (cidadãos), um condicionamento do comportamento coletivo dos destinatários agentes públicos deve acontecer. Posteriormente, é necessária a adesão dos demais destinatários da norma. Para Michener, Moncau e Velasco (2014, p. 16), a LAI demanda mais dos servidores e agentes públicos, ao induzi-los a atuarem com probidade, profissionalismo, eficiência e, sobretudo, transparência, “ao final de contas, o sigilo é o primeiro refúgio para os desvios administrativos”.

Em outras palavras, para que a LAI atinja seu objetivo primordial, que é a disponibilização da informação pública de maneira passiva ou ativa, a *eficácia jurídica* tem que ser verificada. Contudo, ser eficaz no sentido estritamente jurídico é condição necessária,

mas não suficiente para que a LAI, enquanto (parte de uma) política pública seja completamente eficaz.

Na nossa concepção, para ter *eficácia completa* a LAI precisa alcançar seus objetivos/resultados imediatos, que são a disponibilização da informação pública e a mudança na cultura do segredo para uma cultura da transparência. Para tanto, como argumentado acima, atingir tais objetivos requer a observância precedente por parte dos agentes públicos. Neste sentido, podemos inferir que este é o elo de ligação entre os conceitos de *eficácia jurídica* e *eficácia da política pública*: a adesão por parte dos agentes públicos. Explica-se.

Estabelecidas todas as condições legais e operacionais (que denominamos de nível I da eficácia- *adequação e aplicabilidade*) e ocorrida a implementação, nos órgãos públicos, dos dispositivos previstos da norma, transpomos a fronteira do ente público para o âmbito mais amplo da sociedade, organizada ou não, que pode utilizar os mecanismos criados pela lei. Espera-se algo mais da implementação da lei - que mude uma cultura (do sigilo), que mude comportamentos de autoridades e agentes públicos, que mude comportamentos de indivíduos e da sociedade civil (que denominamos de nível II da eficácia – *adesão*).

Nesse nível, a eficácia como *adesão* diz respeito à intenção da norma de induzi-preventiva e amplamente- um padrão de comportamento desejável. Os agentes destinatários se submetem de forma preventiva e os comportamentos prescritos se tornam “normais”. Quer dizer, a eficácia dependeria de uma mudança de comportamento dos destinatários, não somente dos agentes públicos, mas dos demais potenciais usuários/destinatários da norma jurídica (jornalistas, cidadãos, empresas, organizações não governamentais), de adesão ao comportamento idealmente previsto por ela. Nesse aspecto, atingir esse objetivo depende de a eficácia ser “completa”, níveis *adequação e aplicabilidade* (I) e *adesão* (II) alcançados.

Pode-se ainda questionar sobre os efeitos pretendidos com essa generalização das condutas prescritas: quais impactos decorrem dos comportamentos que se generalizam? A nosso ver, a efetividade perpassaria o fim ou uso dado à informação por parte dos cidadãos, sejam para fins particulares (de pessoas físicas ou jurídicas), pesquisas acadêmicas ou mesmo para controle social ou *accountability*. Em outras palavras, a existência objetiva do direito de acesso à informação, a garantia do direito no mundo real, é um pressuposto da efetividade, ainda que uma implementação bem executada, por si só, não a garanta. Se um número significativo de agentes se comporta conforme a norma (sendo as condutas desviantes,

exceções), algum impacto geral é alcançado. Nesse nível, a avaliação envolve uma relação de causalidade. Trata-se de uma avaliação de impacto – i.e., da efetividade da política (ARAÚJO; MELLO, 2016).

Os impactos dependem de a lei ter *eficácia completa* (níveis I +II); mas, crucialmente, depende de decisões dos agentes de concretamente aproveitarem o incentivo do sistema legal. A decisão do destinatário “cidadão” é, assim, o elemento fundamental que a lei busca influenciar. O sistema jurídico pode apenas incentivá-la, não pode substituí-la, nem a torná-la obrigatória. As normas jurídicas (em nosso caso específico a LAI) não apenas proíbem ou obrigam comportamentos ou iniciativas, mas, principalmente, tentam incentivá-los ou desencorajá-los. Normas que estabelecem incentivos não determinam o comportamento de maneira absoluta; apenas delimitam um campo de atuação possível, desejável ou indesejável no qual a ação dos destinatários-cidadãos pode ou não se efetivar: a decisão dos cidadãos é autônoma e individual no sentido de solicitar e usar as informações viabilizadas pela LAI (ARAÚJO; MELLO, 2016).

Conquanto, para o destinatário “agente público” há *enforcement* e sanções. Exigências de transparência ativa (disponibilização de um rol pré-determinado de informações nos sites dos órgãos) e de transparência passiva (concessão de informação, mediante solicitações em serviços virtuais de atendimento ao cidadão ou pessoalmente) devem ser atendidas, se a informação solicitada não tiver sido anteriormente classificada como reservada, secreta ou ultrassecreta. A inobservância dos preceitos da LAI pode ocasionar sanções administrativas.

Mas, na prática da gestão governamental, pode haver margem para que os dispositivos da lei não sejam de fato observados no serviço público. Este último ponto é relevante para a compreensão dos limites da eficácia e efetividade das normas jurídicas no contexto das políticas públicas, já que seus impactos não são totalmente determinados pela atividade normativa do Estado. São em realidade resultado da interação entre agentes. Por esse motivo, o próprio conceito de *eficácia completa* da LAI incorpora o nível *adesão* dos destinatários.

À vista disso, infere-se que a eficácia da LAI depende em maior medida da própria administração pública, sendo condição necessária e não suficiente para sua efetividade, que seria também função de uma maior conscientização política, de um maior nível de escolaridade e de uma maior participação democrática do povo.

Em resumo, o pilar da discussão realizada considera os níveis possíveis do conceito de eficácia, partindo deste conceito sob o ponto de vista jurídico (tomado como o elemento que une o mundo normativo ao real), isto é, eficácia como (I) *adequação e aplicabilidade* da norma à produção de efeitos concretos (por exemplo, a edição de decretos regulamentadores), eficácia como (II) *adesão* a um padrão de comportamento desejado por parte dos destinatários da norma. Os impactos (efeitos/efetividade), por seu turno, dependem de a lei ser eficaz nos dois níveis (I+II) do que denominamos de *eficácia completa*. Desta forma, a LAI seria eficaz se atingisse suas finalidades “básicas”, que são: permitir o acesso à informação pública, aumentando a transparência governamental e transformar a “cultura do segredo” em uma “cultura da transparência”. Já a efetividade diria respeito ao uso/fim dado à informação por parte dos cidadãos, dos efeitos desse uso.

A intenção até agora foi discutir os critérios de avaliação, destrinchando e identificando os vários elementos que compõem a eficácia e efetividade das normas jurídicas, aplicando a discussão ao caso específico da LAI. Tal abordagem, acreditamos, é apta a, por um lado, superar os limites do normativismo, e por outro, adicionar elementos jurídicos de análise ao instrumental tradicional de avaliação de políticas públicas (que se concentra, na literatura mais clássica, de avaliação de impacto⁴⁵). Avanços neste sentido são necessários.

Na próxima seção, nos aprofundamos no papel (transformador) da fase de implementação no Ciclo das Políticas Públicas, dando ênfase à ação discricionária dos agentes públicos na implementação da LAI.

2.5 - O papel transformador da implementação até mesmo para uma Lei?

A LAI entrou em vigor apenas 180 dias após a sua promulgação, o que é considerado um tempo exíguo quando comparado com outras experiências internacionais de leis de transparência e acesso à informação⁴⁶ (VIEIRA, 2013). O Poder Público brasileiro teve pouco tempo para se preparar. Desafios à implementação da norma foram postos aos agentes dos diversos órgãos da União, estados, Distrito Federal e municípios (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014). Tais agentes são, à luz da literatura jurídica clássica, sujeitos passivos na garantia do direito. Mas na realidade social, são precipuamente responsáveis pela “construção coletiva de atitudes e condutas que concretizam a transparência” (LIMA; CORDEIRO; GOMES, 2014, p.

⁴⁵ Para uma discussão acerca da evolução da disciplina de avaliação de políticas públicas e programas ver Rossi, Lipsey e Freeman (2004) e Patton (2011).

⁴⁶ Segundo Vieira (2013) o prazo médio de *vacatio legis* é de 2 anos. E no Reino Unido, foi de 5 anos.

64). Destarte, entre o enunciado normativo e o resultado real da LAI, há um caminho a ser percorrido, de sua implementação – uma série de atos e decisões a serem tomadas, que importam e precisam ser analisados a fim de se compreender o processo pelo qual a lei impacta o mundo real.

Estes apontamentos preliminares posicionam a discussão a ser desenvolvida doravante, que pretende examinar os papéis dos agentes públicos na implementação da LAI. Para tanto, partimos da concepção de que a fase de implementação tem potencial transformador nas políticas públicas; que os resultados e efeitos a serem avaliados dependem dessa fase e que essa, por sua vez, depende sobretudo dos agentes públicos (ARRETCHE, 2001; WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004). Para tal, adotamos, como perspectiva analítica norteadora a Análise de Políticas Públicas (APP)⁴⁷, por ser voltada para a análise dos problemas sociais e políticos, que devem ser contextualizados e têm múltiplos componentes associados às várias disciplinas (FARIA, 2013).

2.5.1 - A implementação no Ciclo das Políticas Públicas: modelos tradicionais de análise

O Ciclo das Políticas Públicas é composto de: *definição de agenda, formulação, implementação e avaliação*⁴⁸ (HILL, 2005; RAMOS; SCHABBACH, 2012; SARAIVA, 2006). Esta é uma visão sequencial do processo das políticas públicas, cujas etapas sinteticamente descrevemos a seguir.

Para Hill e Hupe (2014) esta é uma abordagem sistemática que captura uma multiplicidade de realidades, onde cada etapa se relaciona a um contexto específico em que a política pública é conformada e uma diversidade de enfoques pode ser apropriada. A nosso ver, todavia, tal esquema é mais uma representação didática do que real, pois na prática, estas etapas muitas vezes são sobrepostas, não subsequentes. A despeito disso, é uma representação heurística útil no que tange a realçar a importância dessas fases (LOTTA, 2010; MARQUES, 2013).

⁴⁷A APP é considerada uma subárea da Ciência Política. Como área de conhecimento, tem desenvolvimento recente e, desde seu nascedouro, de vocação interdisciplinar. Para uma discussão detalhada, ver Faria (2013).

⁴⁸ Há variantes para as etapas, mas que não alteram substancialmente a lógica de um ciclo composto por estágios consecutivos. Saravia (2006), por exemplo, desdobra a etapa de *formulação* em duas: elaboração e formulação. Na fase de elaboração, os problemas são identificados, soluções são prospectadas e avaliadas e são estabelecidas prioridades. Já na fase seguinte, da formulação, é realizada a seleção da alternativa mais congruente. Também desdobra a *implementação* em implementação e execução, sendo a implementação a fase preparatória (de planejamento e implementação) e a execução a prática efetiva da política. Por fim, a *avaliação*, para o autor, refere-se ao acompanhamento e mensuração dos resultados e efeitos. Para Lotta (2010), entre outros autores, não necessariamente a avaliação apenas ocorre após a implementação, podendo acontecer em outras fases do ciclo.

A *definição de agenda* diz respeito à inclusão de um pleito (ou necessidade social) no rol de prioridades da esfera pública. Na *formulação*, os problemas correntes ou potenciais da comunidade são identificados, soluções alternativas são mapeadas, analisadas e uma opção é escolhida, a partir de critérios (políticos, técnicos ou mistos) adotados. Nesta fase, o governo traduz seus propósitos em projetos, ações, programas, leis. Na *implementação*, a política é preparada e colocada em operação, sendo necessário o planejamento e mobilização da administração pública, i.e., dos recursos humanos, financeiros, tecnológicos, materiais. Por fim, na *avaliação* os resultados e impactos são acompanhados e mensurados (LOTTA, 2010; SARAVIA, 2006).

Em nosso caso, o “problema” de aumentar a transparência pública (*definição de agenda*) entrou na agenda governamental na forma de um projeto de lei que, na Câmara e no Senado Federal, foi sendo conformado⁴⁹, ultimando-se na publicação da LAI (*formulação*). A *implementação* da lei nos órgãos públicos significa sua colocação em condições fático-reais de aplicação por parte dos seus destinatários, implica torná-la completamente eficaz, requer conseguir que os níveis I e II (*adequação, aplicabilidade e adesão*) possam ser verificados. Por fim, a *avaliação*, demanda verificar os resultados imediatos e mediados da LAI, ou seja, se a lei foi de fato implementada e, conseqüentemente, se tem *eficácia completa* e é efetiva.

A *implementação*, tradicionalmente, é examinada a partir de duas perspectivas antagônicas, por meio de modelos de análise *top-down* e *bottom-up*, direta e respectivamente relacionados à concepção do Ciclo como linear (etapas sucessivas) ou interativo (etapas superpostas)⁵⁰.

Na perspectiva *top-down*, a política pública é formulada no alto escalão governamental e implementada de cima para baixo, sendo obrigatória a sua implantação a partir de preceitos estabelecidos anteriormente. Não haveria margem para discricionariedade por parte dos agentes implementadores, agentes passivos e racionais, apenas responsáveis por colocar em ação o planejado. Há uma nítida diferenciação e hierarquia entre o processo decisório e a tradução na prática, sendo esta uma ótica congruente com uma visão convencional (weberiana) de burocracia (FARIA, 2012a; HILL, 2005; HILL; HUPE, 2014; LIMA; 2012; LOTTA, 2010).

⁴⁹ Cf. Capítulo 1, seção 1.2.3.

⁵⁰ Os estudos sobre implementação ganharam relevo a partir de 1970, com as publicações dos livros de Lipsky (2010[1980]) e Pressman e Wildavsky (1979 [1973]), sendo estes últimos considerados os fundadores desta vertente. Para um resgate histórico acerca dos modelos e estudos de caso sobre implementação, ver Hill e Hupe (2014). Os autores também discutem modelos de análise “intermediários”, nem *top-down* nem *bottom-up*.

Inaugurando esta perspectiva, Pressman e Wildavsky (1979 [1973] ⁵¹) analisaram a implementação de um programa federal de desenvolvimento econômico em Oakland, Califórnia, Estados Unidos. O foco da análise centra-se na visão de que uma implementação bem-sucedida depende de vínculos bem feitos entre diferentes organizações e departamentos a nível local, de *links* bem-sucedidos na “cadeia de implementação”, do grau de cooperação entre agências (federais e locais), que na concepção dos autores, deveria ser próximo a 100%. Não estabelecidas estas condições, haveria *déficits* cumulativos, *déficits* de implementação ⁵².

Sob esta concepção, avaliar implementação, ou seja, como a política é colocada em ação e prática, significaria avaliar se há *déficits* de implementação, identificar *gaps*, i.e., possíveis falhas, lacunas, omissões nos planos de implementação, comparando-se o previsto ao realizado, de modo a subsidiar ações de correção para que os objetivos e resultados iniciais sejam alcançados. Não há margens para adaptações locais na política pública (LOTTA, 2010). Não há discricionariedade.

Na perspectiva *bottom-up*, antagônica à *top-down*, o papel do burocrata implementador é reconhecido e abarcado pelos diversos desenvolvimentos posteriores ao livro seminal de Lipsky (2010[1980], p. xiii), que inaugura esta visão:

I argue that the decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressures, effectively become the public policies they carry out. I maintain that public policy is not best understood as made in legislatures or top-floor suites of high-ranking administrators. These decision-making arenas are important, of course, but they do not represent the complete picture. To the mix of places where policies are made, one must add the crowded offices and daily encounters of street-level workers.

De modo geral, os modelos de análise de baixo para cima (*bottom-up*) consideram que a política pública, mesmo sendo concebida inicialmente de maneira centralizada, ao ser implementada e colocada em ação, é modificada, adaptada, transformada, sendo determinante neste processo as concepções dos agentes em linha de frente (*street level bureaucracy*), com diferentes visões, objetivos e interesses, bem como restrições infraestruturais e realidades locais específicas (FARIA, 2012a; HILL; HUPE, 2014).

Essa perspectiva reconhece que, na fase de *implementação*, continua a elaboração da política (*policy making*), o que seria uma interação entre as fases do ciclo. Assim, melhor seria falar em formação ou conformação da política (*policy formation*) a tratar de *policy*

⁵¹ Na segunda edição do livro, a de 1979, Pressman e Wildavsky mudam de perspectiva e adicionam um capítulo, no qual passam a considerar a etapa de implementação como evolução, a formação da política e a implementação como um processo interativo onde acontece aprendizagem e adaptação.

⁵² Para Hill (2005), o grande mérito de Pressman e Wildavsky reside exatamente na introdução dessa ideia de *déficits* de implementação, resultantes de graus de cooperação baixos.

making (HILL; HUPE, 2014). Em adição, implica também considerar que “a política não se traduz em prática, e muito menos em resultados bem-sucedidos, pela simples disposição de autoridade, autorização e mobilização de recursos e *expertise*” (FARIA, 2012 a, p.11).

Para Lotta (2010, p. 31), o processo de implementação seria um processo de barganha, negociação entre agentes, seria a “aquisição do que é possível dentro de um ambiente particular de implementação, ou seja, considerando os atores, os interesses, os poderes de barganha e os conflitos de valores envolvidos”. Assim, a política pública seria flexível, moldável. Já para Hill (2005), várias decisões são tomadas na fase de implementação, pois: conflitos não podem ser resolvidos na etapa de formulação, alguns problemas só se tornam claros quando acontecem, os implementadores são os que têm melhores condições informacionais, além do reconhecimento da necessidade de barganha e negociação no dia a dia da implementação. Apesar das demais diferenças entre as duas perspectivas, o cerne do antagonismo entre as duas perspectivas é o reconhecimento (e seus desdobramentos) pela ótica *bottom-up* do papel discricionário e em grande grau autônomo dos implementadores.

Por isso, avaliar a *implementação* à luz dessa perspectiva requer entender a concepção, conformação e implantação da política nas diversas e distintas realidades, considerando que os resultados a serem observados podem ser bastante diferentes dos inicialmente planejados. Em consequência, em termos empíricos, fica difícil delimitar claramente o escopo de um estudo de implementação, propriamente dito.

Modelos de análise *top-down*, a princípio, seriam os mais adequados ao caso da implementação da LAI, por se tratar de uma lei (política feita no topo) de cumprimento (em tese) obrigatório pelos órgãos públicos. Por ser normativamente prevista para ser aplicada por seus destinatários de acordo com os objetivos predeterminados, não haveria espaço para discricionariedade. Todavia, como já considerado anteriormente, entendemos que até mesmo quando se trata de uma lei, os implementadores podem modificar a política. Explica-se.

A LAI entrou em vigor em maio de 2012. Mas será que os órgãos na prática implementaram todos os dispositivos da lei? Será que o entendimento dos dispositivos da LAI é homogêneo por parte dos destinatários agentes públicos? Por exemplo, o que seria um pedido de informação ou uma solicitação de ouvidoria interna, no caso de uma solicitação de agente público? O que seria um pedido de informação e uma dúvida sobre um caso concreto? Dadas outras tantas atribuições dos servidores, será que eles estão dispostos a dedicar tempo a estudar minuciosamente a lei ou seria apenas mais uma tarefa a ser realizada sem maiores comprometimentos? Ou será que fazem apenas o mínimo possível para cumprir as

exigências? Será que há uma “adoção cerimonial”⁵³ da LAI e na prática pouco ou nada mudou em termos de disponibilização de informações públicas?

Tendo estas indagações em mente, entendemos que, no caso em tela, o olhar sobre o processo de implementação, seus possíveis efeitos, em termos organizacionais, de gestão da informação pública e de mudança institucional (mudança nos hábitos e condutas dos agentes públicos), não pode ser nem totalmente *top-down* nem complementemente *bottom-up*, pois não podemos deixar de levar em consideração a ação dos destinatários implementadores dos diversos órgãos públicos (nos diferentes contextos organizacionais, culturais e econômicos). Mas, também não podemos perder de vista que se trata de uma lei, formalmente elaborada e promulgada, em tese de cumprimento obrigatório, com *enforcement* e sanções em caso de descumprimento. Isto é, uma política com forte componente *top-down*.

A implementação da LAI nos diversos órgãos públicos, pelos agentes implementadores, determinaria a *adesão* (nível II da eficácia completa) por parte dos demais destinatários agentes públicos. Adesão esta que, por sua vez, depende crucialmente dos seus próprios entendimentos dos dispositivos da LAI, pelo *background* cultural de cada um, além das condições de *adequação e aplicabilidade* (nível I da eficácia completa) do órgão/entidade pública de atuação.

Mas quem são os agentes implementadores da LAI? Na próxima seção, exploramos um pouco mais esta questão ao mesmo tempo em que nos posicionamos em uma posição analítica intermediária, entre as visões extremas *bottom-up* e *top-down*.

2.5.2 - Sobre os agentes implementadores e sua atuação (discricionária?)

Tal como concebemos a LAI como (parte de) uma política pública a ser compreendida como um processo complexo, também o seria o seu processo de implementação; corolário da interação de diversos atores, que por meio dos seus valores, crenças, ideais, transformam o modo como políticas públicas são concebidas e percebidas na práxis. Nesta perspectiva, o olhar sobre a discricionariedade dos agentes é um elemento analítico importante (HILL, 2005; HILL; HUPE, 2014; LOTTA, 2010).

À luz do modelo *bottom-up*, o burocrata implementador tem papel ativo e discricionário, convencionalmente atribuído, na literatura sobre o assunto, ao agente público de baixo escalão, em “nível de rua”, em “linha de frente” (Burocrata de Baixo Escalão- BBE). Segundo Lipsky (2010[1980], p. x), são eles: os que fazem atendimento direto aos cidadãos,

⁵³ Ver seção seguinte para uma explicação sobre o significado deste termo.

professores, policiais, profissionais da área da saúde – i.e., todos os que interagem, no curso de suas atribuições públicas, com os usuários/beneficiários da política pública, tendo margem para agir com algum grau de discricionariedade ao conceder um benefício ou aplicar uma sanção, como uma multa de trânsito.

Por meio destes profissionais, a população consegue acessar a administração pública, pois medeiam a relação institucional dos cidadãos com o Estado. Logo, eles teriam grande impacto na vida dos cidadãos, ao determinar a elegibilidade dos possíveis beneficiários ou determinar sanções (ARRETCHE, 2001; LOTTA, 2010).

O agir discricionário, de acordo com Lipsky (2010[1980]), seria atribuído a incertezas, falta de tempo, informações e outros recursos necessários ao atendimento “ideal” do usuário. Deste modo, esta escassez de recursos levaria à adaptação e improvisação das rotinas de prestação dos serviços à realidade local. Essas restrições acabam por conformar a política pública.

A discricionariedade também pode ser resultante de diferentes visões, valores, objetivos e interesses, além das restrições de infraestrutura e realidades locais específicas (ARRETCHE, 2001; FARIA, 2012a; HILL; HUPE, 2014; MARQUES, 2013). Arretche (2001) enfatiza este último ponto ao afirmar que a diversidade dos contextos de implementação (político, institucional e econômico) pode fazer com que uma mesma regulamentação tenha resultados diversos em diferentes realidades institucionais. Para Subirats (2006b, p.114), quanto mais complexa e extensa uma organização ou administração pública, maiores as “aberturas discricionárias”.

Mesmo em se tratando de uma lei, haveria possibilidade de discricionariedade administrativa, que seria fruto da incapacidade da norma jurídica de prescrever totalmente o comportamento dos agentes públicos e políticos, que, por sua vez, interpretam os dispositivos normativos e, em determinadas circunstâncias, modificam o impacto da lei (HILL; HUPE, 2014).

Neste ponto, cabe uma digressão, à luz do direito administrativo brasileiro. A discricionariedade administrativa até aqui discutida, sob a égide da APP, seria fruto de questões culturais, cognitivas, operacionais e de infraestrutura. No direito, a discricionariedade é um conceito (aparentemente) distinto. Essa seria intrínseca ao próprio normativo. Isto é, prevista, regrada na lei e não resultado do contexto sócio institucional e cultural de operação do dispositivo jurídico.

O campo de atuação dos agentes públicos seria sempre delimitado pela lei, de modo a impedir arbitrariedades e abusos. Há casos em que o poder da administração seria vinculado,

quando a lei não deixa opções, estabelecendo os requisitos do ato e todos os modos de agir: “(...) a lei estabelece a única solução possível diante de determinada situação de fato” (DI PIETRO, 2015, p. 255).

Em outros casos, a lei deixaria uma “margem de liberdade de decisão diante do caso concreto” (DI PIETRO, 2015, p. 255). O agente público opta por uma dentre as possibilidades, todas legalmente estabelecidas. Nesses casos, o poder da administração seria discricionário, nunca totalmente livre. A decisão administrativa, com margem de apreciação subjetiva, deveria ser realizada segundo critérios de oportunidade, conveniência, justiça, equidade, mas sempre limitada pela competência do agente para praticar determinado ato, a sua forma e a finalidade⁵⁴.

A origem da discricionariedade está, pois, na própria lei, nos espaços de decisão e atuação conferidos por esta, segundo Di Pietro (2015):

- a) Expressamente, como na remoção *ex officio* à critério (de conveniência e oportunidade) da Administração;
- b) Quando a lei prevê determinada competência, mas não (consegue) precisa(r) exatamente as condutas a serem adotadas, como no exercício do poder de polícia, não sendo possível, por exemplo, determinar todas as condutas possíveis do agente público em face de uma ameaça à saúde, à segurança, à vida. O agente, na atuação concreta, fatalmente agirá com alguma, mas não total discricionariedade;
- c) Ou quando a lei é omissa, por não ser possível prever todas as situações incidentes⁵⁵.

A discricionariedade acontece na escolha do momento da prática dos atos administrativos, pois o legislador fixa um prazo de atendimento (DI PIETRO, 2015). No caso da LAI, por exemplo, um prazo de 20 dias para atendimento a um pedido; o momento exato da resposta é discricionário, depende de decisão do agente público responsável.

Adicionalmente, diz respeito à escolha entre agir e não agir, diante de uma situação concreta, nos casos em que a lei assim permite. A discricionariedade aqui seria produto da análise e interpretação do texto legal, da existência de termos plurissignificativos, juridicamente indeterminados. Ou seja, se localiza no motivo de se praticar o ato. Seria

⁵⁴ Para uma explicação acerca dos critérios e tipos de atos administrativos, ver DI PIETRO (2015, Cap. 07).

⁵⁵ De certo modo, as hipóteses “b” e “c” são coincidentes. Há discricionariedade no poder de polícia exatamente por não ser possível prever as situações (e atuações) nas quais a lei incide. Mas, como a autora citada separou as hipóteses, decidimos expor da mesma maneira, dado que não causa prejuízo/não interfere na discussão aqui realizada.

vinculado quando a lei descrevê-lo com noções precisas, com vocábulos unissignificativos, que não dão margem à interpretação subjetiva (DI PIETRO, 2015).

Na aplicação da LAI, por exemplo, decide-se entre conceder ou não a informação requerida, a partir da análise do pedido (transparência passiva). Igualmente, por classificar ou não uma informação, a partir dos ditames legais. A primeira vista parece ser o caso de uma lei que vincula a Administração, pois estabelece os requisitos de acesso e de classificação à informação. Não haveria margem para discricionariedade. O indeferimento do requerimento em casos nos quais a lei determina o acesso representaria uma ilegalidade, sujeita a sanções administrativas previstas. Mas na prática, há uma “zona cinzenta”, uma margem de apreciação subjetiva.

Exempli gratia, o Art. 4º da LAI dispõe sobre o conceito de informação, como sendo: “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. Aparentemente, o conceito é claro e vincula a atuação do agente público. Na prática, um achado da tese (ver Cap. 05) diz respeito exatamente à discricionariedade decorrente da interpretação do pedido de informação, na decisão do responsável pelo SIC em considerar um pedido como pedido de informação e por isso, elegível a uma resposta e em outros como uma consulta sobre um caso concreto, ou até mesmo uma reclamação, casos de indeferimento.

Depreende-se que o conceito de discricionariedade no direito diz respeito à prática da lei, aos atos dela decorrentes, enquanto a discussão da APP (Ciclo das Políticas Públicas – fase de implementação) concerne à atuação efetiva do agente implementador da política (aqui em análise a implementação da LAI).

Entretanto, é comum entre os dois conceitos de discricionariedade, a que é resultante da possibilidade de se interpretar (subjetivamente) os dispositivos da lei, seja pelos os que têm o dever de fazer com que a lei seja aplicada nos órgãos, ou seja, propiciar as condições de *adequação e aplicabilidade*, implementá-la; seja por aqueles que devem apenas operá-la, i.e., disponibilizar as informações de maneira ativa, responder pedidos de informação, classificar documentos etc.

Finda a digressão, como discutido anteriormente, uma das finalidades da lei é provocar uma mudança na “cultura do segredo” para a da transparência como regra geral, de modo que tanto os agentes públicos criem o hábito da publicidade, quanto os cidadãos se acostumem a acessar ou requisitar informações produzidas e geridas pelos órgãos públicos. Tal objetivo pode ser entendido como uma finalidade de mudança institucional, se

considerarmos que já existe uma “instituição” que seriam os hábitos e rotinas no trato da informação pública, intrinsecamente relacionados aos atributos culturais dos destinatários⁵⁶.

Para atingir essa finalidade mais ampla, é necessário que os agentes implementadores atuem no sentido de mudar hábitos e rotinas, concepções acerca da publicidade das informações produzidas e geridas nos órgãos públicos, para que haja *adesão* por parte dos demais destinatários.

Caso não se possa observar essa “cadeia” de mudança de hábitos, cultura e rotinas no trato da informação pública, i.e., de mudança institucional na “cultura do segredo”, pode ocorrer o que Meyer e Rowan (1977) denominam de “adoção cerimonial” da Lei nos órgãos públicos. Isto é, uma adoção apenas “aparente” da LAI, uma adoção de “fachada” – dado que é de cumprimento obrigatório não se pode simplesmente ignorar a lei, mas a prática organizacional, no que tange ao tratamento da informação pública, pouco ou nada muda.

Muito se falou de maneira genérica sobre “agentes implementadores”, sobre os BBE da visão *bottom-up* e dos BAE, da visão *top-down*. No nosso caso concreto, a avaliação da LAI, quem seriam os agentes implementadores?

A literatura recente sobre implementação vem discutindo um terceiro tipo de burocrata, denominados de “burocratas de médio escalão” (BME), ainda pouco explorados em trabalhos teóricos ou empíricos (LOTTA, 2012b; PIRES, 2012a)⁵⁷. A primeira vista, parecemos que tal categoria seria a que na prática responderia pela implementação da LAI nos diferentes órgãos.

O conceito de BME não é preciso (LOTTA; PIRES; GOMIDE, 2014). Hill (2005) define-os como os burocratas em nível gerencial, que supervisionam os BBE. Para Pires (2012a, p. 183-184) são eles: “gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias definidas nos altos escalões da burocracia”. No caso do Poder Executivo federal do Brasil, Lotta (2012b) delimita-os como os detentores de cargos de direção e coordenação, os intermediadores das relações entre a cúpula dos órgãos, responsável pelo planejamento e estabelecimento de diretrizes, e os agentes públicos em contato direto com os cidadãos (os BBE). Lotta, Pires e Gomide (2014) consideram que são BME os atores com função de coordenação e direção intermediária (tais como: supervisores, coordenadores, gerentes e diretores), em órgãos públicos e também privados.

⁵⁶ Tratamos aqui o termo “cultura” no sentido vebleniano de instituição, referindo-se a padrões consolidados e habituais de comportamento (HUNT; LAUTZENHEISER, 2013).

⁵⁷ A literatura sobre BME, tanto no Brasil quanto no exterior, é ainda bastante insipiente. A exemplo disso, poucos são os trabalhos que buscam caracterizar empiricamente quem são esses profissionais e a natureza tática da atuação desses atores nas organizações (PIRES, 2012 a). São exceções: Lotta (2012b), Pires (2012a; 2012b). Para uma revisão da literatura nacional e internacional sobre BME, ver Lotta, Pires e Gomide (2014).

Mesmo sem uma delimitação precisa para o conceito, trata-se de um conjunto central de atores, fundamental no processo de implementação, pelo perfil “multifunção”, papéis técnico-gerencial e político. São eles que conduzem negociações e barganhas entre o topo e a base e transmitem as diretrizes da alta administração (não isenta de seus próprios valores, concepções e ideais) (LOTTA; PIRES; GOMIDE, 2014). Mas, por se situar entre o topo e a base da burocracia, por ocuparem uma posição intermediária, situam-se em um “limbo conceitual” entre as abordagens *top-down* e *bottom-up* (PIRES, 2012 a).

Os BME seriam os que, dentro da estrutura hierárquica dos órgãos, detêm (supostamente) poder político e capacidade operacional para conduzir as mudanças necessárias à implementação da LAI. Por exemplo, são eles os responsáveis por garantir a infraestrutura operacional (condições técnicas) para a LAI operar, e pelas áreas técnicas e administrativas, produtoras e gestoras das informações, são os que recebem do gestor do e-SIC (ele próprio provavelmente um BME) as demandas de informação (pedidos de acesso) e são responsáveis por decidir ou aprovar o conteúdo das respostas (mesmo que um funcionário de baixo escalão tenha primeiramente produzido ou consolidado o texto ou dados). São eles que decidem ou aprovam os conteúdos a serem disponibilizados de maneira ativa nas páginas de internet.

Claro que a gestão da informação nos órgãos depende de todos os agentes, não somente dos BME, mas são eles que respondem pelos processos operacionais. Ademais, a questão do acesso à informação é intrinsecamente relacionada às políticas e práticas de gestão arquivista, à gestão da informação, tendo como produto arquivos organizados, documentos acessíveis e confiáveis, de modo a permitir a identificação e disponibilização da informação requisitada via lei. Sem a implantação (ou aprimoramento) da gestão de documentos nos órgãos do poder público, mais difícil e lenta é a efetivação dos preceitos e práticas da LAI (PAIVA, 2014; VENTURA, SIEBRA, FELL, 2013).

Dessa seção infere-se que é importante buscarmos compreender, teórica e empiricamente, como o BME⁵⁸, em especial, mas também os demais agentes públicos envolvidos na implementação da LAI influenciam o seu funcionamento, como eles interagem entre si e agem discricionariamente. Também não podemos perder de vista, como discutido na seção anterior, o forte componente *top-down* desta política, por se tratar de uma lei, de

⁵⁸ Ver Lotta (2010; 2012a) para uma discussão de outras lacunas da literatura de implementação de políticas públicas, tais como: a) compreender o papel de outras entidades que não o governo na implementação de políticas públicas, b) investigar os fatores ambientais e as influências de contexto que existem e afetam o processo de implementação, c) compreender de que forma a discricionariedade opera na atuação dos agentes implementadores, d) na literatura brasileira, compreender o papel do BBE e do BME.

cumprimento obrigatório para os órgãos públicos. Argumentamos que a implementação modifica a política pública, pode modificar até mesmo uma lei (a LAI), não o seu enunciado normativo (a letra fria da lei), mas sim a decisão jurídica “real”, na prática, no seu campo de atuação. E, conseqüentemente, sua eficácia e efetividade⁵⁹.

Destarte, avaliar a sua implementação, entender a dimensão processual de operacionalização da lei, pode tornar mais fecunda a avaliação de seus resultados e efeitos, exercício empírico que construiremos nesta tese doravante. No próximo capítulo avançamos nesta construção de uma abordagem de avaliação da LAI, revisando os estudos “avaliativos” sobre leis de acesso à informação no Brasil e no mundo.

⁵⁹ De todos os trabalhos revistos neste capítulo, somente Hill (2005), Hill e Hupe (2014) e Arretche (2001) abordam, ainda que muito superficialmente, a implementação de leis. Este parece ser um tema pouco explorado na literatura de APP. Fizemos um esforço de transpor conceitos.

Capítulo 3- Revisão de literatura: estudos “avaliativos” sobre leis de acesso à informação

3.1 – Critérios da revisão

O foco da revisão de literatura apresentada neste capítulo é o que denominamos de “estudos avaliativos”. Isto é, produção acadêmica ou técnica, como relatórios de pesquisa, teses, dissertações, artigos, livros, que explícita ou mesmo implicitamente (mesmo que não utilize o termo “avaliação”) tem como objetivo avaliar, auditar, caracterizar, descrever e/ou medir aspectos relacionados à implementação de leis de acesso à informação e/ou resultados e efeitos de tais legislações, após suas publicações.

Por isso, o capítulo não se centra em estudos genéricos sobre o tema transparência governamental, sobre antecedentes e determinantes de leis de acesso, análises jurídicas (*de jure*) ou de direito comparado sobre esse tipo de leis, entre outros temas. Tal literatura foi revisada pontualmente a título de ilustração, contextualização, relevância ou pioneirismo. Também não foi foco desta revisão, os relatórios e análises realizadas por associações de classe, como a ABRAJI, reportagens vinculadas na mídia, etc., em função do menor rigor metodológico/acadêmico dos textos.

Como critérios operacionais, utilizamos os seguintes buscadores na identificação e seleção dos documentos, em conjunto ou em separado: LAI, efeitos, eficácia, efetividade, implementação, resultados, impactos, implantação, e respectivos termos em inglês. A pesquisa foi realizada nas seguintes páginas, bases de dados ou repositórios: Portal de Periódicos Capes, Google Acadêmico e Mendeley. Adicionalmente, a partir de leituras, outras referências foram sendo ocasionalmente selecionadas.

Intencionou-se com esta revisão, além de ter um panorama geral e não exaustivo da literatura de estudos avaliativos sobre leis de acesso à informação, sistematizar em quadros-resumo os textos revisados, com as seguintes informações: os objetivos dos estudos, as dimensões avaliadas (implementação, eficácia, efetividade, *de jure*, cf. discutido nos capítulos anteriores), as unidades de análise (recorte geográfico/abrangência), também identificar as

áreas disciplinares dos estudos⁶⁰. Pretendeu-se com isso, subsidiar escolhas de métodos para avaliação e posicionar os resultados do exercício empírico realizado nos capítulos seguintes.

O capítulo se organiza da seguinte forma: na próxima seção concentramo-nos na literatura sobre estudos avaliativos de LAIs ao redor do mundo. Em seguida, focamos na LAI brasileira. Por fim, discorreremos brevemente sobre estudos avaliativos de outras leis. Ao final do capítulo, realizamos uma síntese.

3.2 - A LAI no mundo: estudos avaliativos sobre leis de acesso informação

Em 2011, o *Centre for Law and Democracy* e o *Access Info Europe* desenvolveram metodologia para análise, *de jure*, de leis de acesso à informação dos países. O sistema de avaliação - Ranking RTI - é utilizado e atualizado continuamente para análise e comparação destas leis. Atualmente, os 123 países com tal legislação estão presentes em um ranking que os classifica segundo 61 indicadores, distribuídos em sete categorias: escopo, procedimentos de requerimento de informação, exceções e negativas, recursos, mecanismos de incentivo/promoção, sanções e proteções ao acesso à informação. Cada categoria tem uma pontuação máxima permitida (de 6 a 30 pontos), totalizando 150 pontos (pontuação que seria atribuída a uma legislação “perfeita” em relação aos quesitos acima apontados). Os maiores pesos são atribuídos às quatro primeiras categorias. Os indicadores são elaborados a partir de padrões internacionais de direito à informação, bem como a partir de estudos comparativos de diversas leis sobre o tema⁶¹ (GLOBAL...2018).

O ranking conta com 40 países com nota acima de 100 pontos. Com exceção da Suécia (pontuação de 101 e lei de 1766), Finlândia (pontuação de 105 e lei de 1951), Colômbia (pontuação de 102 e lei de 1985), Ucrânia (pontuação de 108 e lei de 1992) e Albânia

⁶⁰ A classificação por área disciplinar/ área do conhecimento foi realizada a partir da definição de conjunto critérios, aplicados conjuntamente. A princípio, vislumbrou-se a possibilidade de utilizar, como critério único, a classificação de periódicos da Capes (Sistema de Classificação de Periódicos Qualis Capes, disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/veiculoPublicacaoQualis/listaConsultaGeralPeriodicos.jsf>. Acesso em 02 jun. 2018). Contudo, *incontinenti* percebeu-se que utilizar apenas este critério não seria efetivo. Pois, uma revista pode estar avaliada em uma "Área de Avaliação" que não representa aquela publicação em específico ou pode estar avaliada em mais de uma "Área de Avaliação". Em adição, algumas revistas internacionais não são classificadas, bem como todos os artigos publicados em anais de congresso também não o são. Como, ao se aventar outros critérios, concluímos que os demais também apresentavam suas limitações, superamos a dificuldade a partir do estabelecimento de um conjunto de critérios, aplicados sempre em quantidade maior ou igual a 2, sendo o mínimo de 2 critérios aplicados apenas quando há consistência de classificação. Não havendo, 3 ou mais foram utilizados, sempre na ordem de prioridade de A a H, ver quadros 3 e 4.

⁶¹ A metodologia completa está disponível no sítio eletrônico: <<http://www.rti-rating.org/>>. Acesso em: 02 de dez. 2018.

(pontuação de 127 e lei de 1999), todos os demais países mais bem avaliados possuem legislações novas, promulgadas a partir do ano 2000. A Lei com maior pontuação é a do Afeganistão, com 139 pontos, seguida da lei do México, da Sérvia e Sri Lanka, com respectivamente 136, 135 e 131 pontos. O país com menor pontual global é o Palau, com 33. O Brasil encontra-se na 27^a colocação, com pontuação 108, possuindo uma das leis considerada mais rígidas do mundo (GLOBAL...2018).

Apesar de a metodologia do Ranking RTI ser uma boa ferramenta de comparação do arcabouço legal sobre direito de acesso à informação, este tipo de avaliação é apenas normativo (contempla apenas os enunciados das normas dos países analisados), mas não avalia as leis *de facto*, em aplicação, no mundo real. Isto é, não compreende a qualidade da implementação, resultados e impactos das leis nos sistemas de gestão governamentais e na sociedade. Isto é, uma legislação sobre o assunto pode ser rigorosa, ter “força *de jure*”, mas não ser de fato aplicada (MICHENER, 2015a). Em outros casos, há países com leis relativamente fracas, mas bem implementadas. Daí a importância de realizarem-se avaliações de implementação, eficácia e efeitos (impactos) de tais legislações. Ademais, o ranking não abrange publicações proativas, que já são parte da cultura de vários países e por isso, parte menos importante e menos incidente nas leis de acesso. Também não pontua iniciativas como governo eletrônico que já traduzem mudanças de cultura no trato da informação pública (MENDEL, 2013).

Sobre estudos de implementação, Roberts (2010) realiza um estudo bibliométrico, sintetizando os resultados dos principais estudos sobre a implementação da LAI na Índia. Os estudos revisados utilizaram metodologias diversas (qualitativas, quantitativas e mistas), coletaram dados também de diferentes formas - coleta de dados primários: *surveys* (por e-mail) com cidadãos, autoridades, de vários estados, entrevistas individuais, grupos focais e análises dos sites governamentais. A principal conclusão é que a adoção de LAIs é apenas o primeiro passo para aumentar a transparência. São várias as barreiras para um maior uso do direito de acesso à informação, tais como: falta de conscientização por parte dos cidadãos com relação aos direitos garantidos pela LAI, problemas administrativos como falta de planejamento, baixo comprometimento das autoridades na implementação da lei, rejeição por parte de políticos e agentes públicos e não disponibilização de informações de transparência ativa.

QUADRO 3 - "estudos avaliativos" sobre LAIs de outros países

Referência	Objetivo	Tipo de "Estudo Avaliativo"	Tipo de documento	Unidade de análise	Área do Conhecimento
Birkinshaw (2010)	Discutir os principais problemas na legislação e realizar uma análise preliminar dos impactos.	Implementação	Artigo-Revista	Reino Unido	A- Direito/E-Ciência da Informação e Administração Pública/ F-Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo
Camaj (2016)	Examinar os usos da LAI por jornalistas de três democracias emergentes.	Efetividade	Artigo-Revista	Albânia, Kosovo e Montenegro	A/E- Comunicação e Jornalismo
Cordis e Warren (2014)	Avaliar o impacto de leis de acesso na condenação por corrupção.	Efetividade	Artigo- Revista	Painel de países	B/E- Economia do Setor Público
Costa (2013)	Avaliar o impacto de leis de acesso na percepção de corrupção.	Efetividade	Artigo- Revista	Painel de países	A- Economia/D- Economia/ E- Interdisciplinar
Erdianto, Karanicolas e Aryani (2012)	Avaliar a implementação da LAI na Indonésia.	Implementação	Relatório Técnico	Indonésia (Ministério da Educação, Ministério da Saúde e Polícia Nacional)	H- Administração Pública e Direito/A- Direito
Global ... (2018)	Analisar e comparar o arcabouço legal de leis de acesso à informação no Mundo. Análise, <i>de jure</i> , de LAIs.	<i>de jure</i>	Relatório Técnico	Países com LAIs publicadas	A- Ciência Política/C- Direito
Hazell e Worthy (2010)	Discutir medidas de desempenho para LAIs	Eficácia	Artigo-Revista	Reino Unido, comparando com Austrália, Nova Zelândia, Canadá e Irlanda	E-Ciência da Informação e Administração Pública/ F-Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo
Islam (2006)	Avaliar o impacto da transparência, medida como acesso à informação, na governança pública e corrupção.	Efetividade	Artigo-Revista	Painel de países	E- Economia e Ciência Política/ A- Economia e Ciência Política

Cont.

QUADRO 3 - "estudos avaliativos" sobre LAIs de outros países (Cont.)

Referência	Objetivo	Tipo de "Estudo Avaliativo"	Tipo de documento	Unidade de análise	Área do Conhecimento
Michener (2015a)	Analisar as LAIs da América Latina (<i>força de jure e de facto</i>), discutir desafios metodológicos da avaliação de leis de transparência e propor um mecanismo causal que explique a adoção e implementação deste tipo de lei.	Implementação e Eficácia	Artigo-Revista	LAIs na América Latina	A- Administração Pública/ E- Ciências Sociais
Perrit e Rustad (2000)	Analisar a difusão de legislações de acesso à informação nos países que compõem a União Europeia.	Eficácia	Artigo-Revista	União Europeia (esp. Inglaterra e Alemanha)	E-Ciência da Informação e Administração Pública/ F-Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo
Relly (2012)	Investigar a extensão da difusão de leis de acesso à informação nos países europeus, por meio da abordagem da difusão de inovações de Everett Rogers	Eficácia	Artigo-Revista	União Europeia	A- Jornalismo /E- Comunicação/Jornalismo
Relly e Cuillier (2010)	Analisar quantitativamente indicadores associados à adoção de LAIs	Implementação	Artigo-Revista	Países Árabes	E-Ciência da Informação e Administração Pública/ F-Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo
Roberts (2010)	Sintetizar os principais resultados de estudos sobre implementação da LAI na Índia.	Implementação	Artigo-Revista	Índia	G- Administração/A- Direito/C- Avaliação de PP
Shepherd, Stevenson e Flinn (2010)	Avaliar a implementação da LAI nos governos locais.	Implementação	Artigo-Revista	Reino Unido	A/E- Ciência da Informação
Vadlamannati e Cooray (2016)	Avaliar o impacto da adoção de LAIs na eficiência da burocracia governamental.	Efetividade	Artigo-Revista	123 países- dados em painel	A/E- Ciências Econômicas
Worthy (2013)	Avaliar o impacto da LAI na transparência e <i>accountability</i> . Também investigar se a lei provocou mudanças institucionais e culturais.	Implementação, eficácia e efetividade	Artigo-Revista	Reino Unido	A/E- Ciência Política/ F-Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo
Worthy e Hazell (2017)	Analisar resultado de 3 projetos de pesquisa conjuntos que objetivaram avaliar a eficácia (se atingiu seus objetivos) e efeitos impactos no <i>accountability</i> e participação social e confiança no governo (efetividade) da LAI após 10 anos de vigência.	Eficácia e efetividade	Artigo-Revista	Reino Unido	A- Ciência Política/ E- Ciência Política
Worthy, John e Vannoni (2017)	Testar a hipótese de que pedidos de acesso realizados através da LAI inglesa são mais eficazes do que pedidos informais.	Eficácia	Artigo-Revista	Reino Unido	A- Administração Pública/Ciência Política/E- Administração Pública

Fonte: Elaboração própria a partir da revisão da literatura.

Critérios de classificação:

Tipo de "Estudo Avaliativo": classificação conforme discussão realizada nos capítulos 2 e 3.

Tipo de documento: artigo publicado em revista, artigo publicado em anais de congresso, relatório técnico, livro, tese de doutorado, dissertação de mestrado.

Unidade de análise: órgão, setor, área, país.

Área do Conhecimento: A-Filiação institucional/biografia dos autores,B-Palavras-chave,C-Enquadramento Teórico, D-Técnicas empíricas,E-Nome/tema da revista,F-Área da Revista - Classificação de Periódicos Quadrênio 2013-2016 - Qualis Periódicos, G-Ficha de catalogação do livro/relatório técnico, H-Nome/tema do seminário, congresso e afins.

Outra avaliação de implementação foi realizada por Shepherd, Stevenson e Flinn (2010), para a LAI do Reino Unido, vigente desde 2005. O objetivo do estudo foi avaliar a implementação da LAI nos governos locais, escolhidos por terem maior dificuldade em gerir as informações públicas. Durante o ano de 2008, por meio de grupos focais e 22 entrevistas semiestruturadas investigou-se a percepção dos gestores de informação, dos responsáveis pela LAI nos diferentes e heterogêneos governos locais e de usuários. Após essa primeira etapa da pesquisa qualitativa, foram conduzidos dois grupos focais com requisitantes de informações, para capturar a percepção dos usuários das informações.

Os resultados do estudo apontam para uma dificuldade em prover a informação correta ao solicitante. Isto é, há fragilidades na gestão da informação que se traduzem em dificuldades na localização da informação solicitada, inconsistências nos dados e informações incompletas. Ademais, na percepção dos requisitantes, as autoridades não se esforçam para prover a informação requerida e/ou demoram muito tempo para prover (cerca de 20 dias). Contudo, a percepção geral é que a LAI provocará, com o tempo, uma melhoria no trato da informação pública, à medida que o número de pedidos de informação for crescendo (SHEPHERD; STEVENSON; FLINN, 2010).

Birkinshaw (2010), assim como Shepherd, Stevenson e Flinn (2010), discute a LAI do Reino Unido, mas a partir de uma abordagem jurídico-documental. O autor participou, na qualidade de conselheiro, do processo de elaboração dessa lei e, no artigo, apresentou sua interpretação para os principais problemas da legislação (como o grande volume de recursos apresentados contra recusas em fornecer informações e a discussão sobre o acesso à informação de guerra) bem como faz análises preliminares do impacto desta lei, apenas com informações documentais, que indicariam uma mudança de paradigma no sentido da disponibilização da informação pública. Contudo, como coloca o autor, esta “revolução” tem levantado iniciativas em prol do sigilo de informações alegadas como de segurança nacional.

Erdianto, Karanicolas e Aryani (2012) avaliam a implementação da LAI na Indonésia, após dois anos em vigor, em três instâncias administrativas: Ministério da Educação, Ministério da Saúde e Polícia Nacional. A metodologia utilizada consiste na análise de conteúdo de respostas a perguntas realizadas (pedidos de acessos a informações variadas), análise de dados secundários (navegação nos sites oficiais para verificação de transparência ativa), entrevistas com autoridades e gestores de

informação e documentação, e envio de um questionário a cada um dos órgãos com questões acerca do atendimento da legislação.

Esta pesquisa revelou que a aplicação da lei ainda é fraca e desigual, em parte como decorrência do pouco conhecimento por parte da população acerca do direito de acesso à informação pública. Os burocratas não cumprem parte das exigências da lei e há resistência em fornecer informações, em parte consequência da falta de entendimento acerca de como classificar informações sigilosas. O estudo também revelou a necessidade de aprimorar os sistemas de gestão da informação dos órgãos estudados, particularmente no Ministério da Educação (ERDIANTO; KARANICOLAS; ARYANI, 2012).

Hazell e Worthy (2010), outros autores a abordarem a LAI do Reino Unido, desenvolvem um estudo cujo objetivo central foi discutir medidas de desempenho para LAIs. Para tanto, os autores comparam medidas de desempenho desta nação com dados da Austrália, Nova Zelândia, Canadá e Irlanda, por serem países com legislações de acesso à informação e sistemas políticos semelhantes. No estudo, procurou-se medir quantitativamente e comparar os aspectos técnicos da operação deste tipo de lei nos países citados, com dados sobre: volume de pedidos, tempo médio de resposta e de atrasos, proporção de pedidos de informação atendidos integral e parcialmente, número de recursos e número de recursos deferidos. Conclui-se que a LAI do Reino Unido apresentou um bom desempenho, mas sofre de problemas comuns a outros regimes sujeitos a LAIs, como apontado acima.

Relly e Cuillier (2010) analisaram comparativamente as médias de doze indicadores quantitativos associados a fatores políticos, culturais e econômicos para três grupos de países: 22 estados árabes, 101 estados não árabes sem leis de acesso e 68 estados não árabes com leis de acesso. Os grupos foram montados a partir da lista de países membros das Nações Unidas. Os resultados indicam que os países árabes com LAIs diferem em quase todos os indicadores dos países não árabes com e sem leis de acesso, sendo os indicadores piores para os países árabes. A análise sugeriu que estes países carecem de condições políticas, econômicas e culturais para a efetiva implementação de LAIs, a despeito da riqueza desses países. O maior contraste residiu nos indicadores políticos, nos quais os Países Árabes apresentaram menores médias como para: liberdade de imprensa, liberdades civis, direitos políticos. Este estudo preliminar e exploratório, segundo os autores, foi o primeiro elaborado na tentativa de analisar quantitativamente indicadores associados à LAI para países árabes, sem,

contudo, tentar estabelecer causalidade entre os indicadores estudados e a adoção de LAIs.

Realizando estudos de *cross-section* de países, Perrit e Rustad (2000) e Relly (2012) estudaram a difusão de LAIs. O primeiro, através de um estudo documental, o segundo por meio de um estudo exploratório quantitativo. Perrit e Rustad (2000) analisaram a difusão de legislações de acesso à informação nos países que compõem a União Europeia, analisando-as à luz das legislações dos Estados Unidos. Em especial, discutem os casos da Inglaterra e Alemanha. Os autores concluíram que na Europa, ao mesmo tempo em que há adoção progressiva de princípios de liberdade de informação, estão restringindo a disseminação de informação produzida por órgãos públicos através de bases de dados eletrônicas. Já Relly (2012) investigou a extensão da difusão de leis de acesso à informação nos países europeus, por meio da abordagem da difusão de inovações de Everett Rogers.

A autora considerou a adoção de uma LAI como uma inovação e estimou modelos econométricos para testar o potencial de influência da proximidade geográfica (como *proxy* para interconectividade- influências externas) e da liberdade de imprensa (como *proxy* para influências internas) na adoção da lei por parte dos 192 países membros das Nações Unidas. Da estimação, para o período 1949-2006, concluiu-se que um ambiente forte de mídia teve uma influência significativa para a adoção da legislação nos EUA e nos demais países do continente americano. Projetou-se que até 2025, 80% das nações terão adotado legislações garantindo o direito de acesso à informação pública. Em adição, a difusão teve como marco inicial a lei sueca, com as nações europeias influenciando demais países a adotarem tal legislação.

Diferindo dos trabalhos anteriores, Worthy, John e Vannoni (2017) realizam um experimento de campo no Reino Unido no qual testam a hipótese de que pedidos de acesso realizados através da LAI são mais eficazes (maior taxa de resposta e conformidade ao perguntado) do que pedidos informais realizados ao mesmo órgão (*English parish councils*). Os autores enviaram aleatoriamente pedidos padronizados⁶², via e-mail, aos órgãos tratando-os como um pedido da LAI (grupo de tratamento) ou como pedidos de informação genéricos/informais (grupo de controle). A amostra continha condados heterogêneos (populosos, pequenos, menos e mais desenvolvidos) de modo a dar robustez à avaliação. A taxa de resposta foi baixa (15%), tal qual em outros

⁶² Metodologia similar à Metodologia do “Usuário Simulado” utilizada em estudos brasileiros tais como em Velasco (2016) e Michener e Rodrigues (2015).

estudos que enviaram pedidos. As respostas recebidas foram codificadas a partir de uma escala ordinal (5 pontos) de conformidade ao perguntado e posteriormente dicotomizado para viabilizar a análise estatística (regressões logísticas). Os resultados corroboram com a hipótese testada e independem do grau de abertura/transparência e tamanho do órgão (quanto maiores, maior a capacidade administrativa). Os autores concluem que pedidos de informação via LAI são mais eficazes quando comparados a outros meios.

Michener (2015a) analisa a performance de 16 LAIs de países da América Latina (AL) quanto à “força *de jure* e *de facto*”, além de discutir desafios metodológicos intrínsecos à avaliação de leis de acesso (dificuldades na comparabilidade entre as auditorias/estudos de leis em função da baixa qualidade dos dados e da utilização de indicadores diversos e não padronizados) e propor um mecanismo causal entre a composição partidária dos gabinetes dos poderes executivos, bem como das bases aliadas e de oposição nas casas legislativas dos países latinos, e a conformação e implementação (“força *de jure* e *de facto*”) deste tipo de lei. O autor utiliza dados e estudos de várias fontes (triangulação de métodos e dados) em sua análise. A partir da análise das configurações partidárias latinas, de dados do *Ranking RTI* e de estudos sobre as LAIs, o autor conclui que o controle majoritário do legislativo por parte do governante é inversamente relacionado à força da LAI em regimes de governo de partido único ou de pequenas coalizões partidárias, sendo exemplo o caso da LAI Argentina, mal avaliada no *Ranking RTI* (“força *de jure*”), bem como em auditorias de funcionamento da lei (“força *de facto*”). Por outro lado, positivamente relacionado a grandes coalizões partidárias no executivo. O Brasil seria um caso ilustrativo desta configuração, tendo aprovado uma lei rígida e apresentando bom desempenho operacional em comparação a outras leis da AL, em um cenário em que o governante possuía maioria do congresso, mas sob grande coalizão partidária. Adicionalmente, sugere que há uma dependência da trajetória na região, sendo que países com leis fortes no aspecto *de jure* tendem a ser também mais fortes *de facto*.

Diferentemente de alguns dos estudos acima, que investigam aspectos relacionados à implementação ou resultados (eficácia), Islam (2006), Costa (2013) e Cordis e Warren (2014) focam nos impactos da LAI na redução da corrupção.

Islam (2006), a partir de dados em *cross-section*, explorou o impacto da transparência, medida como acesso à informação, na governança pública. A autora construiu indicadores para medir a frequência de disponibilização de dados econômicos por parte dos governos, presença de LAIs e tempo de vigência desta lei. O resultado

aponta para uma relação negativa entre esses indicadores e o índice de percepção de corrupção. Concluiu-se que um aumento da transparência reduz a percepção de corrupção. Já Costa (2013) encontrou evidências de que a adoção de LAIs aumenta a percepção de corrupção (utilizando dois índices: “International Country Risk Guide (ICRG) corruption index” e “Transparency International’s (TI) corruption perception index”), principalmente nos cinco anos iniciais de vigência deste tipo de lei e nos países com imprensa livre. Diferente de Islam (2006), Costa (2013) utilizou o método de diferenças em diferenças. Com os dados em painel, a autora também realizou testes de robustez dos resultados e estimou efeitos fixos, afastando a possibilidade de correlação espúria.

Diferenciando-se de Costa (2013) e Islam (2006) que usaram indicadores de percepção de corrupção, Cordis e Warren (2014) trabalharam com uma medida objetiva: condenação por corrupção. Esses autores definiram efetividade da LAI como a capacidade de aumentar transparência e prover acesso dos cidadãos aos arquivos governamentais e no intuito de avaliá-la, estimaram o efeito das diferentes LAIs dos estados americanos na condenação por corrupção. Classificando-as como LAIs fortes e fracas e também utilizando dados que mostram que 12 estados modificaram suas legislações no sentido de torná-las mais fortes, os autores estimaram que esta mudança altera a condenação por corrupção nos governos locais, mas não em nível federal. Detalhando a investigação, a medida de “força” das LAIs foi decomposta em quatro componentes: responsabilidade (penalidades civis e criminais para violação), tempo (prazos previstos), dinheiro (taxas) e discricionariedade (por parte da autoridade em conceder ou não a informação solicitada). As evidências mostraram dois efeitos compensatórios: o fortalecimento de LAIs reduziu a corrupção mas aumentaria a probabilidade dos corruptos serem identificados. A conjunção dos dois efeitos fez com que o impacto estimado das LAIs na corrupção fosse pequeno. Este estudo econométrico foi o primeiro a examinar o impacto de LAIs estaduais na prevalência da corrupção, medida de maneira objetiva.

Worthy (2013) também examina o impacto da LAI, mas sobre a transparência e *accountability*. O autor compara os resultados para o governo central do Reino Unido com os dos governos locais. Adicionalmente, o autor investigou se a LAI provocou mudanças institucionais e culturais nos governos, i.e., se aprimorou a tomada de decisão, o entendimento do público, a participação e a confiança, bem como se afetou a liderança local e entrega de serviços. Foram realizadas 96 entrevistas com autoridades, políticos e outros *stakeholders* de 17 diferentes governos locais e analisados dados

secundários, um *survey* de 2011 sobre transparência e outro aplicado a solicitantes de informações, em 2010, este com resultados não representativos, em decorrência da baixa taxa de resposta. Também foram analisados 311 pedidos de informação e 500 notícias de jornais selecionadas aleatoriamente, de 2005 a 2010, que utilizaram pedidos de informação como fonte.

Os resultados apontam para ausência de impacto “transformador” da LAI em nível local. Mas, verificou-se aumento do *accountability* e no entendimento do público acerca da legislação, esse em pequena medida. Não foram verificados impactos na tomada de decisão (de um modo geral), na participação pública e na confiança.

Em artigo subsequente, Worthy e Hazell (2017), avançam na pesquisa de Worthy (2013) ao discutir se, após 10 anos de vigência, a LAI no Reino Unido atingiu seus objetivos e quais os seus impactos, a partir da análise dos resultados de 3 projetos de pesquisas conexos. A partir da identificação dos objetivos da lei, empregaram-se métodos mistos (qualitativos e quantitativos), a fim de identificar a percepção dos principais *stakeholders*, incluindo autoridades, solicitantes e a mídia/jornalistas, quais sejam: análise de conteúdo de documentos oficiais sobre a lei, entrevistas com servidores e jornalistas, *survey on line* com solicitantes, análise de artigos de jornal que empregaram a LAI como fonte de informação e estudo de caso. Concluiu-se que a LAI atingiu seus objetivos principais, tornando o governo central mais transparente e *accountable*. Entretanto, não se percebeu mudanças significativas no funcionamento do governo a partir da lei, na tomada de decisão por parte dos gestores, na participação e na confiança dos cidadãos. Os resultados são similares aos de Worthy (2013).

Camaj (2016) examina os usos da LAI por jornalistas de três democracias emergentes no Sudeste da Europa: Albânia, Kosovo e Montenegro, países com legados autoritários recentes. Com o objetivo de entender o impacto dessa lei no processo de construção de pautas jornalísticas, a autora realizou 60 entrevistas em profundidade⁶³ com profissionais da comunicação de diversos perfis (experiência profissional e diferentes meios de comunicação) que versaram sobre 3 temas: uso da LAI na rotina de trabalho (tipo e frequência de pedidos) e acesso à informação governamental oficial, como funcionários dos governos gerenciam/atendem os pedidos e como a LAI impacta na relação de poder entre jornalistas e políticos durante o processo de construção da agenda. Foi possível tipificar os entrevistados em 3 tipos já descritos por Fajans (1984):

⁶³ Os profissionais foram selecionados usando uma combinação de amostragem intencional (jornalistas mais experiências/importantes) e bola de neve (indicados pelos primeiros entrevistados).

não usuários, usuários periódicos e *paper chasers*. A maioria se identificou com o primeiro tipo. Com relação ao perfil do jornalista, aqueles da mídia privada independentes, dos 3 países, também expuseram a percepção de que os seus pares da mídia pública ou veículos convencionais de comunicação têm mais acesso à informação do que eles, quando realizam pedidos.

Diferente do que aponta a literatura acadêmica, ainda pequena, sobre utilização de LAIs por jornalistas, os resultados de Camaj (2016) apontam que, a despeito de as leis de acesso serem de amplo conhecimento no meio, em especial para a mídia impressa desses países, são pouco úteis na geração de informação para reportagens/matérias em função da demora na concessão da informação ou mesmo negativa de acesso. Muitos profissionais somente realizam pedidos (como última alternativa) caso a informação desejada não seja adquirida por outros mecanismos, até mesmo informais, ou para se protegerem de ações judiciais solicitando informações já conseguidas por meios não oficiais. Outro achado evidencia discriminação com relação ao responsável por atender aos pedidos de jornalistas (em geral não são funcionários comuns e sim chefias) e ao conteúdo do pedido, determinante da propensão à concessão da informação. Pedidos relacionados a abuso de poder, questões financeiras, gastos governamentais, implantação de políticas não são bem recebidos; isto é, temas sensíveis, até por estarem muitas vezes relacionados a casos de corrupção. Nestes casos, na visão dos entrevistados, a ferramenta/lei é inútil ou mesmo contra produtiva. Em alguns casos extremos, até mesmo nociva, por gerar tensões entre o governo e a mídia local, intimidações ou punições. A análise da literatura e dos dados qualitativos apontados leva a autora a afirmar que a despeito do conteúdo das leis (no caso de Kosovo, uma lei bem avaliada no *ranking* internacional), a implementação é fundamental e condicionante para a “usabilidade” e depende da capacidade administrativa dos órgãos (recursos financeiros e treinamento), da existência de agências supervisoras (idealmente independentes), de mecanismos de *enforcement*. E, no caso específico dos países em tela, do ambiente “parcialmente livre”, ainda pouco democrático da região, que permite a utilização de medidas para inibir o acesso dos jornalistas, como a centralização de informações e a burocratização desarrazoada do processo de solicitação.

Vadlamannati e Cooray (2016) avaliam o impacto da adoção de LAI's na eficiência da burocracia governamental por meio de uma análise econométrica para um painel de 132 países desenvolvidos e em desenvolvimento, dos quais 72 com LAIs, para

o período de 1990-2011. Utilizando o estimador de seleção em dois estágios de Heckman, as autoras encontram evidências robustas⁶⁴ de que a adoção de leis fortes (no sentido *de facto*) está associada a melhorias na eficiência burocrática (Hipótese 1). Ainda, os resultados apontam que LAI's são mais efetivas na melhoria da qualidade da burocracia (medida pelo índice de eficiência burocrática do *International Country Risk Guide* -ICRG) se combinadas com maior grau de liberdade de imprensa, presença de ONGs e participação política competitiva, que funcionam como mecanismos de transmissão (Hipótese 2).

3.3 - Estudos avaliativos sobre a LAI brasileira

Em 2011, como parte dos preparativos para a edição da LAI, a CGU promoveu pesquisa, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), com objetivo de analisar valores, cultura, experiência e percepção de servidores públicos federais em relação à temática de acesso à informação. A pesquisa foi realizada em duas etapas: qualitativa - entrevista semiestruturada, com ocupantes de cargos de direção e assessoramento e uma pesquisa quantitativa de opinião, enviada eletronicamente para uma amostra representativa de servidores públicos federais, de vários escalões governamentais, de diversos órgãos (BRASIL, 2011a).

Foram ouvidas 73 autoridades públicas na primeira fase e, na segunda, 986 servidores. Chama atenção, na etapa qualitativa, que, quando questionados sobre os aspectos negativos da política de acesso à informação, os servidores fizeram avaliação receosa e negativa quanto ao uso e divulgação da informação porventura solicitada. O padrão de respostas mostra que 23,7% dos entrevistados coloca como preocupação a “má utilização das informações”, 14,3% e 13,7%, respectivamente, mencionam “vantagens para grupos de interesse bem situados” e “uso político das informações” (BRASIL, 2011a, p.09). Adicionalmente, as insuficiências de recursos humanos e de infraestrutura são indicadas como possíveis causas para atrasos ou dificuldades no atendimento aos pedidos de informação, podendo o volume de pedidos até mesmo comprometer o andamento da atividade do órgão solicitado.

⁶⁴ Utilizaram-se variáveis instrumentais e amostras alternativas, além do método de estimação adequado ao tratamento do problema.

Como possíveis resultados positivos, os servidores apontaram: “mais transparência sobre as atividades da Administração Pública”, “redução, combate e prevenção da corrupção” e “fortalecimento da credibilidade e melhoria da imagem da Administração Pública”, com respectivamente 38,3%, 20,6%, 13% (BRASIL, 2011a, p.10). Com relação à implementação, 47,6% dos respondentes discorda da afirmação de que “O governo federal está preparado para executar uma política de amplo acesso à informação pública”, o que indica receio quanto à implementação da política, talvez até certa resistência.

Estes e os demais resultados apontam para uma diversidade de posicionamentos, percepções e práticas na Administração Federal sobre esta temática e indicam desafios a serem superados para a efetiva implementação da LAI. Além dos desafios relativos à mudança da cultura do segredo para uma cultura do acesso, há também obstáculos operacionais e técnicos, pois, as práticas da administração são bastante diversas no que tange à gestão da informação, como essa mesma pesquisa assinala. É interessante a revelação de uma “cultura do *pen drive*”, que iria além da cultura do segredo, sendo uma prática de apropriação pessoal, por parte do servidor, da informação sob sua gestão, não compartilhando nem mesmo com os demais colegas, tampouco com o cidadão. Outro ponto crucial é a constatação, trazida pelo diagnóstico em relato, de que muitos dos gestores dos órgãos não estão a par da importância e usabilidade de se ter um bom sistema gestão da informação no próprio órgão. Isto se refletiria culturalmente no comportamento dos subordinados, como mostrou a pesquisa quantitativa (BRASIL, 2011a).

Após um ano de vigência, o balanço da LAI para o Poder Executivo federal apontou números crescentes de requerimentos de informação (mais de 66.000 ao todo), sendo que 95,8% dos pedidos realizados foram respondidos em 11 dias ou menos, 80% deles plenamente respondidos. Os órgãos mais demandados foram a Superintendência de Seguros Privados, o Instituto Nacional de Seguro Social e a Petrobras. O relatório (BRASIL, 2013a) também aponta para a necessidade, dentre outras melhorias, de aprimorar a gestão documental para facilitar a identificação e a recuperação da informação, tal como também reforça Jardim (2013).

Esse autor, à luz da questão arquivística e de gestão da informação, analisa a implantação da LAI nos Poderes Executivos federal, de 15 estados e do Distrito Federal

até 16 de junho de 2013, ou seja, até aproximadamente um ano após a entrada em vigência da lei. Também examina os dispositivos da LAI, contrapondo-os com a Lei de Arquivos Públicos (e legislações estaduais). O autor argumenta que o Estado brasileiro, nas três esferas de poder, ainda não está preparado em termos de gestão arquivística, para permitir o uso da LAI pela maioria dos cidadãos e conclui que tais estruturas são insuficientes ou inexistentes (JARDIM, 2013).

Tal despreparo, argumenta Jardim (2013), se refletiria em números de pedidos de acesso à informação ainda baixos, proporcionalmente à população brasileira e outras estatísticas do relatório da Brasil (2013a), como a porcentagem de 68% dos pedidos de acesso à informação provenientes de pessoas com nível educacional elevado (superior, mestrado ou doutorado), indício de falta de inclusão informacional por parte dos menos escolarizados. Com relação à regulamentação no Poder Executivo dos estados, até a data do estudo, 59% já haviam editado legislações a respeito. Mas, ressalta o autor, apenas no estado de São Paulo foi dado protagonismo ao arquivo estadual como responsável pelo monitoramento da LAI e pela gestão do serviço de atendimento ao cidadão no Estado. Posição de destaque não atribuída ao Arquivo Nacional.

QUADRO 4 - "estudos avaliativos" sobre a LAI do Brasil

Referência	Objetivo	Tipo de "Estudo Avaliativo"	Tipo de documento	Unidade de análise	Área do Conhecimento
Angélico (2015)	Realizar uma análise documental geral no intuito de apontar possíveis dificuldades da implementação	Implementação	Livro	Genérica (todos os órgãos/poderes)	A/C- Administração Pública/ G- Direito
Arruda(2016)	Investigar os fatores que influenciam a implementação da lei.	Implementação	Dissertação de Mestrado	Municípios (Poderes Executivos)	A/C-Administração Pública
Borges (2015)	Avaliar grau de cumprimento nas instituições responsáveis pela governança florestal na Amazônia Brasileira	Eficácia	Dissertação de Mestrado	Instituições estaduais (Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) responsáveis pela política florestal na Amazônia	A/C-Administração Pública
Brasil (2011a)	Analisar valores, cultura, experiência e percepção de servidores públicos federais em relação à temática de acesso à informação	Avaliação ex-ante	Relatório técnico	Poder Executivo federal	A/H- Administração pública
Brasil (2013a)	Realizar um balanço de 1 ano de vigência, em específico sobre transparência passiva.	Eficácia	Relatório técnico	Poder Executivo federal	A/H- Administração pública
Brasil (2013b)	Avaliar o cumprimento dos requisitos de transparência ativa e passiva	Eficácia	Relatório técnico	Sistema Judiciário Brasileiro (11 órgãos)	A/H- Administração pública
Calderon (2014)	Discutir o impacto da LAI nos órgãos de inteligência.	Implementação/ <i>De-jure</i>	Livro	Polícia Federal	A- Administração Pública/C/G- Direito
Cavalcanti, Damasceno e Neto (2013)	Avaliar o cumprimento dos requisitos de transparência ativa	Implementação e eficácia (transparência ativa)	Artigo- revista	Autarquias Federais	A- Administração/E- Ciência da Informação/F-Comunicação e Informação/Administração Pública/Direito/Interdisciplinar
Gama e Rodrigues (2018)	Analisar a contribuição e limites do VCGE na implementação da LAI.	Implementação	Artigo-revista	Governo federal	F- Interdisciplinar/Comunicação e Informação/Administração Pública/E- Ciência da Informação
Jardim (2013)	Analisar a implantação da LAI nos Poderes Executivos federal, de 15 Estados e do Distrito Federal	Implementação	Artigo- revista	Poder Executivo federal e nos poderes executivos de 15 Estados e do Distrito Federal	A/E- Ciência da Informação
Michener, Moncau e Velasco (2014)	Avaliar o grau de cumprimento dos requisitos de transparência passiva.	Eficácia	Relatório técnico	Duas avaliações: uma geral (três esferas federativas, três poderes) outra específica para o poder judiciário	A/G-Administração Pública

Cont.

QUADRO 4 - "estudos avaliativos" sobre a LAI do Brasil (Cont.)

Referência	Objetivo	Tipo de "Estudo Avaliativo"	Tipo de documento	Unidade de análise	Área do Conhecimento
Michener (2016)	Avaliar o grau de adesão à lei para três dimensões: requisitos de transparência passiva, ativa e decretos regulamentadores subnacionais.	Implementação, Eficácia e Efetividade	Relatório técnico	Estados e Municípios	A/G-Administração Pública
Moncau et al. (2015)	Avaliar o cumprimento dos requisitos de transparência passiva.	Implementação e eficácia	Livro	Ministério Público (29 órgãos)	A-Administração Pública/Direito/G-Direito
Paiva e Arreguy (2015)	Avaliar o cumprimento dos requisitos de transparência ativa	Eficácia	Artigo- Revista	34 municípios da RMBH	E- Ciência da Informação/F- Interdisciplinar/ Comunicação e Informação
Rodrigues (2016)	Estabelecer fatores de transparência pública, à luz da LAI e a partir da percepção das partes interessadas	Implementação	Dissertação de Mestrado	Universidades Federais	A/G-Administração Pública
Saint'Clair (2015)	Caracterizar a implementação da LAI, nos seus 3 primeiros anos de vigência (2012-2014), na sede da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN).	Implementação	Dissertação de Mestrado	Autarquia Federal - Cnen	A- Interdisciplinar/C-Ciência Política
Silva et al. (2017)	Investigar o nível agregado de transparência de órgãos do Poder Executivo do Estado de Pernambuco.	Eficácia-transparência passiva	Artigo- revista	62 entidades- inclusive fundações, autarquias, sociedades de economia mista empresas públicas (análise agregada)	A/E- Multidisciplinar
Velasco (2016)	Testar se há discriminação no atendimento a pedidos de informação oriundo de perfis identificáveis (filiação institucional) e não identificável em redes sociais, discriminação de gênero e de conteúdo dos pedidos.	Eficácia	Dissertação de Mestrado	Órgãos federais e poderes executivos de municípios	A/H-Administração Pública
Ventura, Siebra e Fell (2013)	Analisar a importância da visão sistêmica para efetivação (implementação) da LAI, no que tange aos requisitos de transparência passiva	Implementação e Eficácia	Artigo- revista	Universidade Federal de Pernambuco	E- Ciência da Informação
Vieira (2013)	Analisar os efeitos da LAI na transparência ativa e passiva de compras públicas (licitações e contratos).	Eficácia	Artigo- congresso	Governo federal	A/H-Administração Pública

Fonte: Elaboração própria a partir da revisão da literatura.

Critérios de classificação:

Tipo de "Estudo Avaliativo": classificação conforme discussão realizada nos capítulos 2 e 3.

Tipo de documento: artigo publicado em revista, artigo publicado em anais de congresso, relatório técnico, livro, tese de doutorado, dissertação de mestrado.

Unidade de análise: órgão, setor, área, país.

Área do Conhecimento: A-Filiação institucional/biografia dos autores, B-Palavras-chave, C-Enquadramento Teórico, D-Técnicas empíricas, E-Nome/tema da revista, F-Área da Revista - Classificação de Periódicos Quadriênio 2013-2016 - Qualis Periódicos, G-Ficha de catalogação do livro/relatório técnico, H-Nome/tema do seminário, congresso e afins.

Vieira (2013) analisa a evolução da política de transparência adotada pelo Governo brasileiro, com foco nos efeitos da LAI na publicidade de compras públicas (licitações e contratos), do Governo federal. A autora contextualiza sua análise com um resgate das iniciativas anteriores em transparência, como a criação dos portais de transparência e de leis que obrigam a dar publicidade a informações de compras públicas (como a LRF). A partir da LAI, a autora analisa que, no que tange à transparência ativa, esta lei inova ao prever expressamente a obrigatoriedade de publicação de editais de licitação na *internet*, o que potencialmente amplia a transparência das compras públicas, favorecendo a concorrência entre licitantes e o monitoramento do processo de compras. No que se refere à transparência passiva, a referida autora examina e cita textualmente 17 pedidos de informações sobre o assunto, do primeiro semestre de vigência da lei, disponíveis no *site* da CGU. Conclui que os pedidos são provenientes de cidadãos, empresas e agentes públicos e constituem uma poderosa ferramenta não somente para o controle e prevenção de irregularidades, mas também para a melhoria da gestão pública, ao permitir uma redução na assimetria de informação existente acerca de licitações e contratos do Governo federal.

Angélico (2015)⁶⁵ faz uma análise documental geral (não foca em nenhum órgão, poder ou esfera) no intuito de apontar possíveis dificuldades da implementação da LAI. Para tanto, resgata da literatura internacional os “principais obstáculos identificados em outros países” e classifica-os em socioculturais ou institucionais⁶⁶, sem, contudo, citar as fontes de tais informações. À luz da lista apresentada, analisa a LAI brasileira e discute prováveis dificuldades na sua implementação por parte dos órgãos públicos, das quais destacamos algumas. Em relação aos entraves *institucionais*, aponta que a LAI brasileira não conta com órgão independente e destinado exclusivamente ao tema, tal como em outros países (p. ex. México). O papel desempenhado pela CGU seria mais limitado e não exclusivo, em decorrência de sua falta autonomia e de atuação restrita ao Executivo federal. Ademais, via de regra, não há órgão supervisor, nos demais poderes e demais esferas (municipal e estadual). Avança na sua análise argumentando que, ao menos em nível federal, pode-se afirmar que houve interesse político em promulgar tal lei. Mas em escala subnacional, parece não haver lideranças políticas no tema. Justifica tal afirmação citando dados do Programa Brasil Transparente, descrito abaixo (de maio

⁶⁵ O livro publicado em 2015 é resultado da dissertação de mestrado do autor, defendida em 2012.

⁶⁶ Para lista completa, ver Angélico (2015, p.67-98).

de 2014 - dois anos de vigência da lei) que mostram que 7 dos 27 estados ainda não tinham regulamentado a lei, assim como 70% das cidades acima de 110 mil habitantes. A falta de regulamentação a seu ver torna inviável solicitar informações, em jurisdições sem SIC ou sistemática para apelação em caso de recusa. Também critica dois dispositivos do Decreto 7.724/2012 como sendo restritivos ao direito de acesso. O Art. 13 traz a possibilidade de negativa de resposta para pedidos genéricos, “desproporcionais ou desarrazoados”. Tais critérios trariam muito espaço para a subjetividade, argumenta. Já o Art. 6º traz “hipóteses de sigilo previstas na legislação”, sem, todavia, especificar qual a legislação pertinente. De acordo com Angélico (2015), tal questão não estaria pacificada principalmente quanto ao alcance dos sigilos fiscal e bancário. Para ele, agrava o problema o fato deste decreto ter servido de texto-base para a criação de outros decretos nas esferas subnacionais.

Com relação aos obstáculos classificados como *socioculturais*, relacionados ao papel da sociedade na implementação da LAI, destacamos o ponto discutido por Angélico (2015) acerca da divulgação e conhecimento da sociedade sobre direito de acesso. O autor defende a hipótese de que é “ínfimo o conhecimento da sociedade a respeito de uma lei geral que assegura o acesso a informações públicas” (ANGÉLICO, 2015, p. 77). Para corroborar sua hipótese, cita a única pesquisa sobre o grau de conhecimento da população: a pesquisa, realizada em 2012, pela Gazeta do Povo do Paraná, mostra que apenas 5,2 % da população de Curitiba conheciam a LAI. Em adição, argumenta que a imprensa é o principal instrumento de informação e para suportar tal assertiva, conduziu uma busca no site do Jornal Folha de São Paulo, para o período 2008-2014, utilizando a expressão “lei de acesso”. Os resultados mostram um pico de 151 matérias em 2012, ano de entrada em vigor da lei. Entretanto, para o autor, a quantidade de matérias publicadas sobre o assunto, neste jornal de grande circulação, refletiria o baixo interesse da imprensa acerca do tema, o que se refletiria no baixo conhecimento da população. O autor conclui seu livro, com base na análise dos obstáculos socioculturais e institucionais, que a LAI brasileira, embora considerada uma das mais avançadas do mundo em termos normativos, tem desafios não triviais à sua implementação e “efetivação”. O livro de Angélico (2015) aponta, de modo geral, as mesmas questões investigadas por outros autores nesta revisão.

Cavalcanti, Damasceno e Neto (2013), utilizando uma metodologia exploratória, empírica e quantitativa, avaliam a observância da LAI, por meio de uma análise da conformidade dos sites das autarquias federais com relação aos quesitos de transparência ativa presentes da LAI (Arts. 6º ao 10º). Os autores elaboraram uma lista com 19 itens, de resposta dicotômica sim ou não, que cobriram tais requisitos e, assim, avaliaram os sites de uma amostra aleatória composta por 30 das 156 autarquias listadas no site da AGU. A análise descritiva realizada mostrou que, em média, 66% da amostra cumpriram com todos os itens. Os quesitos registros das despesas, divulgação de repasses ou transferências, estabelecimento de metas e indicadores, ações e programas, inspeções de auditoria, prestação de contas e procedimentos licitatórios e de contratos tiveram maior percentual de cumprimento por relacionarem-se a assuntos cuja transparência já era exigida por leis anteriores, como a LRF, a Lei de Licitações (Lei 8.666/93) e Lei de Pregão Eletrônico (Lei 10.520/2002). Mas, houve perguntas, como as de classificação de informações sigilosas ou cópias de contratos, em que o percentual de descumprimento foi acima de 90%. Para os autores, o maior percentual de descumprimento se encontra nos itens que exigem das autarquias um maior esforço de gestão (organização e produção) de informações.

Ventura, Siebra e Fell (2013) analisam a aplicação dos requisitos de transparência passiva na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), sob a perspectiva da “visão sistêmica” da Ciência da Informação. Os autores realizam duas entrevistas não estruturadas, com 2 gestores do SIC da universidade, com foco na operacionalização e atendimento dos pedidos registrados e concluem que a adoção na instituição da visão sistêmica favoreceu o cumprimento da lei.

Estudo específico para o sistema judiciário brasileiro indica baixa propensão ao cumprimento das obrigações impostas pela LAI, no que tange à transparência passiva e ativa. Foram avaliados 11 órgãos⁶⁷, com base em entrevistas exploratórias, análise bibliográfica, consultas documentais e um estudo comparativo internacional (Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, México e Reino Unido). O estudo comparativo mostrou que

⁶⁷ São eles: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal Militar (STM), Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Militar (MPM), Tribunal Superior do Trabalho (TST), Defensoria Pública da União (DPU) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Costa Rica e Chile têm práticas mais robustas de transparência ativa. Com relação à transparência passiva, as cortes supremas do Brasil e do Chile têm as melhores práticas. Assim como no balanço da LAI, este estudo do sistema judiciário aponta para a necessidade de várias melhorias como: gestão documental, capacitação de servidores e aumento do número de publicações. Além de se definir procedimentos para a classificação da informação, aspecto bem sensível e de grande resistência, no que se refere às informações militares (BRASIL, 2013b).

Outro estudo específico, para a atividade de inteligência da Polícia Federal (PF), foi conduzido por Calderon (2014). Uma avaliação documental com o objetivo de discutir o impacto da LAI nos órgãos de inteligência da PF. A autora conduz uma acurada pesquisa, com enfoque jurídico, a partir dos problemas apontados pelos diversos setores da PF no que tange ao atendimento dos requisitos da lei e decreto regulamentador, como a criação do SIC e, em especial, o *modus operandi* da classificação e acesso à informação de inteligência produzida e consultada pelo órgão. Para cada problema apontado, apresenta seu entendimento jurídico para o trato da questão e/ou inovações institucionais, organizacionais e normativas implementadas pela PF.

Apontamos, por exemplo, a questão relacionada ao vácuo normativo acerca do procedimento em caso de solicitação de informação potencialmente a ser classificada como sigilosa, no lapso temporal entre a sua produção e classificação. O entendimento da autora, pacificado na PF, é que é legal a recusa da concessão de tal solicitação. No capítulo final do livro, Calderon (2014) traz estatísticas da CGU (Sistema e-SIC), para o período de maio de 2012 a março de 2014, no intuito de apresentar um panorama geral da evolução dos pedidos de informação para o Poder Executivo federal e para a PF, em específico. Os dados para a PF mostram um padrão similar ao do Executivo federal, com poucas exceções, como um prazo médio de resposta inferior (7,69 dias) e prorrogações de prazo para resposta em apenas 7% dos pedidos na PF. Em suas considerações finais, a autora não traz, explicitamente, conclusões acerca do impacto da LAI na PF, mas pode-se concluir que o órgão se preparou e se adequou às exigências em termos de transparências trazidas pela LAI, mesmo em se tratando de atividade de inteligência.

Saint`Clair (2015) caracteriza a implementação da LAI, nos seus 3 primeiros anos de vigência (2012-2014), na sede da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), instituição considerada pela autora, desde a sua criação, como bastante afeita à cultura do sigilo. A literatura do neoinstitucionalismo sociológico (isomorfismo coercitivo e mitos e cerimônias) e da abordagem da dependência da trajetória (*path dependence*), em especial o conceito de conjuntura crítica, embasam sua análise. Parte da hipótese de que a LAI seria um momento de conjuntura crítica na CNEN e da aceção de que a lei seria um instrumento de coação do governo federal, que provoca uma homogeneização na administração pública no sentido de uma maior transparência (isomorfismo coercitivo).

Inicialmente, realizou uma pesquisa acerca da história de constituição do órgão, seu contexto político de criação, bem como teceu considerações sobre o cenário internacional atual do setor de energia nuclear. Em seguida, conduziu entrevistas semiestruturadas com gestores do órgão envolvidos na implementação da LAI. Foram entrevistados três diretores de áreas finalísticas, a coordenadora de comunicação social da instituição (gestora do processo de implementação da LAI) e coordenadores de áreas técnicas. A autora chegou à conclusão de que a LAI teria provocado várias alterações estruturais na CNEN, mas não teria afetado “o modo como a instituição aplica o princípio da transparência”, pois haveria uma adoção cerimonial da lei, principalmente no que tange às informações sigilosas (SAINT`CLAIR, 2015, p.14). Dentre as alterações estruturais, salientamos a criação, em 2015, de um sistema informatizado pela própria CNEN para unificar o tratamento das solicitações recebidas via e-SIC e pelo canal de ouvidoria do órgão; e um esforço de gestão de informações no sentido de digitalizar documentos antigos, arquivados em papel.

Sob o ponto de vista arquivístico, Paiva e Arreguy (2015) verificam o cumprimento da LAI nos 34 municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), tendo como diretriz o decreto regulamentador da LAI para o Poder Executivo federal, em função, à época do estudo, da ausência de decreto regulamentador para estes municípios. As autoras limitam a análise aos quesitos de transparência ativa previstos na LAI e regulamentados pelo decreto. Excluiu-se do estudo a capital, Belo Horizonte. A análise documental revelou que nenhum dos municípios cumpre todos os quesitos de transparência ativa nos seus sítios institucionais e somente dois requisitos foram atendidos por pelo 75% das cidades, divulgação da estrutura organizacional e

orientações ao requerente de como comunicar-se com o órgão. Segundo as autoras, tais informações são “operacionais” e não refletem esforços no sentido de aumentar a transparência. As autoras concluem que o cumprimento da LAI nestes municípios ainda está longe de ser concretizado.

Em 2014, o Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas (PTP - FGV) do Rio de Janeiro realizou sua primeira e ampla avaliação de transparência pública. Composta por duas avaliações, uma para órgãos públicos, dos três poderes e das três esferas federativas, denominada Avaliação Geral, e outra específica para o Judiciário. O estudo buscou avaliar o grau de cumprimento da LAI, com foco na transparência passiva. Isto é, avaliar se as entidades estão respondendo a pedidos de informação (taxa de resposta), com respostas adequadas ao que foi perguntado (taxa de precisão) e se os prazos de concessão de resposta estão sendo cumpridos (prazo médio). Para tanto, utilizou-se a metodologia do “usuário simulado”, sendo enviadas 60 perguntas com temas variados, em mais de 700 pedidos de informação, para cerca de 170 órgãos. Secundariamente, foram enviados pedidos identificados como sendo de pesquisadores da FGV e outros sem a possibilidade de identificação de vínculo institucional com o intuito de verificar se há algum tipo de discriminação na concessão da resposta. Outra intenção foi verificar a qualidade das plataformas digitais (PSIP) utilizados para solicitar informações. Para as duas avaliações (a geral e a do judiciário), a pesquisa mostrou um melhor desempenho quando existe plataforma específica para a solicitação de informações, tal como o e-SIC, desenvolvido pela CGU (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014).

Os demais resultados da avaliação geral apontam para um baixo grau de cumprimento da LAI, mas com as estatísticas variando bastante entre as diferentes esferas federativas. O que revela diferenças relevantes no comprometimento em se cumprir os dispositivos da lei. As taxas para a avaliação geral foram de 69% para a taxa de resposta, 57% para a taxa de precisão e prazo médio de 21 dias. No entanto, o estado e o município do Rio de Janeiro apresentam taxas muito baixas (na sequência: taxas de resposta e precisão, 27% e 17% para o estado e 38% e 18% para o município). Já a União, Distrito Federal e o estado e município de São Paulo obtiveram taxas de resposta de cerca de 80%. Por fim, com relação ao solicitante da informação, a pesquisa mostrou que há um hábito por parte dos órgãos em buscar detalhes acerca do solicitante,

revelando indícios de práticas discriminatórias na prestação do serviço de concessão de informações (taxa de resposta, em média, 10% inferior e prazo de resposta maior para o perfil não identificável como pesquisador da FGV-RJ⁶⁸). A avaliação específica para o Poder Judiciário revelou taxa de resposta de 61%, próxima à da Avaliação Geral, com prazo médio de 14 dias. Mas, a taxa de precisão foi inferior (26%), com diferenças significativas entre os tribunais inquiridos e de acordo com a pergunta enviada. A avaliação do Judiciário também realizou um experimento, enviando pedidos com e sem motivação. Os resultados não mostraram diferença (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014)⁶⁹.

Moncau *et al.* (2015) também aplicaram a metodologia do PTP-FGV para avaliar o grau de cumprimento dos requisitos de transparência passiva pelo Ministério Público, através da realização do experimento do “usuário simulado”(foram enviados 193 pedidos sobre os temas remuneração, prevenção do nepotismo, critérios de promoção dos magistrados, por 4 identidades distintas, sendo 2 pesquisadores da FGV) e avaliação das PSIP. Os resultados para os 29 órgãos avaliados⁷⁰ apontam, em geral, para um baixo cumprimento, sendo que 1 a cada 2 pedidos enviados não foram respondidos e apenas 27% das respostas foram codificadas como precisas⁷¹. Com relação ao prazo de resposta, 34% descumpriram o prazo de 20 dias e oito (27,5%) órgãos não responderam a nenhum pedido. Entre os ministérios públicos estaduais há uma grande desigualdade no desempenho, sendo o órgão de melhor performance o de São Paulo e o pior o de Tocantins. Com relação à plataforma, o estudo reforça o achado do trabalho de 2014 de que o uso de plataformas aumenta a taxa de resposta.

⁶⁸ Contudo, os testes de hipótese apenas corroboram com as hipóteses alternativas de diferenças entre as médias dos dois grupos (identidade feminina, com perfil identificável e não identificável e masculino, com perfil identificável e não identificável) para o prazo médio de resposta. Isto é, estatisticamente, o vínculo institucional afetaria o prazo de resposta. Adicionalmente, também se recusou a hipótese nula (ausência de diferença entre as médias) para o grupo de identidades femininas, para a métrica taxa de resposta (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014, p 47). Ademais, os grupos enviaram perguntas variadas, o que pode ter afetado os resultados.

⁶⁹ Acessar o relatório da pesquisa para uma descrição pormenorizada das metodologias desenvolvidas e dos resultados alcançados, com ilustração de casos positivos (análise qualitativa) e práticas não desejáveis, que cerceiam o acesso à informação. Adicionalmente, nos próximos capítulos tal metodologia será explicitada e aplicada.

⁷⁰ 3 órgãos do Ministério Público da União - o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) - além dos 26 órgãos do Ministério Público Estadual.

⁷¹ Ver Moncau *et al.* (2015) para os resultados desagregados pelas 7 perguntas enviadas.

Aplicando a mesma metodologia, mas para uma avaliação temática, Borges (2015) avalia o grau de cumprimento da LAI pelas 105 instituições do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, responsáveis pela política florestal na região amazônica brasileira. Utilizou-se metodologia do PTP- FGV para avaliar o cumprimento dos requisitos de transparência ativa e passiva. Foram enviados 210 pedidos com questões relacionadas a políticas de desmatamento e sobre mecanismos de transparência e participação. Com relação à transparência ativa, avaliaram-se os requisitos presentes do Art. 8. Os resultados apontam baixo grau cumprimento da LAI nestas entidades, tanto na transparência ativa (19% das instituições não possuíam site ou os mesmos não funcionam a contento e o índice médio foi baixo - 0,42, de um total de 1), quanto passiva (taxa de resposta de 15,7%(33 pedidos), tempo médio de 11,7 dias e taxa de precisão de 5%)⁷². Mas com melhor desempenho para a transparência ativa.

A partir destes resultados, o autor inova na aplicação da metodologia e calcula um índice geral de transparência (melhor desempenho para Tocantins e o pior Amapá) e outros dois desagregados, para transparência ativa (maior índice para Amazonas, seguido de Tocantins) e passiva (melhor desempenho de Tocantins, seguido de Mato Grosso e Pará), de modo a sintetizar e hierarquizar os órgãos/estados avaliados. Analisou-se a relação entre o índice geral e indicadores de desmatamento e governança. Análises gráficas mostram uma relação positiva entre maior transparência e redução do desmatamento e uma relação positiva entre transparência e governança. Por fim, investiga-se se há incentivo político por parte dos políticos dos estados amazônicos em promover a transparência, utilizando-se o arcabouço proposto por Michener (2015 a), que considera a configuração partidária do poder executivo e a composição da oposição e situação no legislativo. Os resultados são ambíguos e não conclusivos.

Com relação à possibilidade de tratamento não isonômico (discriminação) por parte de agente público aos pedidos de informação na transparência passiva, Velasco (2016) desenvolve dissertação de mestrado na qual testa a hipótese de discriminação de perfis identificáveis em redes sociais (o que o autor denominou de “*Google discrimination effect*”). Em específico, o pedido oriundo de um perfil de pesquisador de instituição de pesquisa reconhecida nacionalmente (FGV-RJ) receberia tratamento

⁷² Sendo que os órgãos do Acre, Amapá e Amazonas não responderam a nenhum pedido e os do Tocantins responderam a 66,7%. Para outros resultados desagregados, ver Borges (2015).

diferenciado por parte dos agentes públicos (maior chance de resposta). Subsidiariamente, testa se há discriminação de gênero e se há influência do conteúdo dos pedidos na qualidade das respostas, para dois atributos: sensibilidade (relacionado a informações “sensíveis”, embaraçosas ao órgão demandado) e dificuldade (que requer trabalho de edição, agrupamento, identificação). Por fim, avalia se a capacidade burocrática interfere nos possíveis tratamentos diferenciados descritos acima e se a existência de uma PSIP tem influência no processo de concessão da resposta.

No experimento, Velasco (2016) aprimora a metodologia do “usuário simulado”, aplicada por Michener, Moncau e Velasco (2014)⁷³ e outros de modo a testar as hipóteses acima. Foram enviados pedidos padronizados para órgãos federais e prefeituras municipais que versavam respectivamente sobre punição de servidores (188 pedidos) e questões relacionadas à implementação da LAI (361 pedidos)⁷⁴. Os resultados do experimento em nível municipal corroboram com a hipótese de discriminação institucional, mas rejeitam a hipótese de discriminação de gênero. Não sendo os resultados influenciados pelo tipo de pergunta (conteúdo), mas sim pelo tipo de plataforma em que o pedido é realizado. Já em nível federal, os resultados não corroboram com as hipóteses de discriminação e apontam um elevado comprometimento com o cumprimento da lei, com taxas de resposta elevadas.

Em 2016, o PTP-FGV⁷⁵ realizou nova avaliação, em realidade um conjunto de estudos, agora com foco em políticas setoriais, no nível subnacional, recortes ainda pouco explorados por estudos acadêmicos (MICHENER, 2016).

O primeiro capítulo do relatório avalia implementação e o cumprimento da LAI pelas grandes cidades e pelos estados para três dimensões: decretos regulamentadores, transparência passiva e ativa. A avaliação de 48 decretos regulamentadores municipais adotou como parâmetros as exigências do Decreto do Poder Executivo federal (Decreto 7724/12). Para transparência passiva, além da aplicação da metodologia do “usuário simulado”, avaliaram-se as PSIP. Os 51 pedidos enviados versavam sobre o tema implementação e replicaram o cálculo das métricas de Michener, Moncau e Velasco

⁷³ Outro estudo sobre discriminação de solicitantes de informação foi conduzido por Michener e Rodrigues (2015).

⁷⁴ Ver a metodologia completa em Velasco (2016).

⁷⁵ Ver todas as pesquisas realizadas pelo Programa em <http://transparencia.ebape.fgv.br/pesquisa>. Acesso em 09 set. 2018.

(2014). A avaliação das PSIP verificou se: 1) o sistema permite realizar pedidos, recursos e receber respostas, 2) se é possível acompanhar os pedidos e 3) se há alguma discriminação, como por exemplo, exigências de identificação superiores ao estabelecido em lei (PADILHA; MICHENER; CONTRERAS, 2016).

Os resultados revelam uma realidade bastante heterogênea, na qual a maioria dos entes federativos não cumprem as disposições da lei. A avaliação de 48 decretos, de um total de 53 unidades, mostra que os mesmos seguem o padrão do decreto federal, com pequenas alterações. Obteve-se nota média de 36,45% na avaliação de transparência ativa. Para a transparência passiva, das 53 unidades, 13 tiraram nota A, na avaliação das PSIP, o que representa um comprometimento total em disponibilizar uma boa plataforma de pedidos. 16 unidades tiraram nota B. Durante o processo de envio dos pedidos, verificou-se que 12 unidades requerem informações não prescritas na LAI tais como: telefone (Belém, Boa vista, Curitiba) e telefone e escolaridade (Goiás). Dos 51 pedidos enviados, 15 não foram respondidos. Das 36 respostas, 30 cumpriram o prazo. Com relação à qualidade das respostas, os resultados mostram que a taxa de precisão das repostas é mais alta quando há funcionário ou unidade responsável por atender aos pedidos de acesso à informação (PADILHA; MICHENER; CONTRERAS, 2016).

O segundo capítulo avaliou a transparência passiva municipal das políticas de gestão e tecnologia da informação (TI), de tratamento de dados pessoais e de monitoramento e vigilância nos espaços urbanos. A avaliação consistiu da aplicação da metodologia do “usuário simulado”. Foram enviadas 6 perguntas sobre o tema, para 43 municípios (todas as capitais e o segundo maior município do estado), totalizando 258 pedidos sobre esses temas. O prazo médio foi de 15 dias. Foram respondidos 137 pedidos (taxa de resposta de 53%), com 80 respostas codificadas como adequadas (taxa de 31%). Os resultados também apontaram uma falta de preparo dos municípios em prestar as informações sobre estes temas específicos. Dos 43 municípios, apenas Macapá (AP) e Cuiabá (MT) responderam a todas as perguntas de maneira adequada e 35% dos municípios não responderam a nenhum pedido, dentre eles 4 capitais; Manaus (AM), Belém (PA), João Pessoa (PB) e Rio de Janeiro (RJ) (BARROS; VENTURINI, 2016)

A terceira avaliação teve como objetivo coletar, através da LAI, informações sobre gastos com publicidade e propaganda no ano de 2015, dos 2 maiores municípios

de cada unidade da federação (UF) e para Brasília, totalizando 52 cidades. Os objetivos do estudo são investigar se os municípios estão sendo transparentes com relação a estes gastos, bem como investigar a relação entre gastos municipais em publicidade e propaganda, população e orçamento anual. Os dados foram coletados dos sites das prefeituras/portais de transparência (transparência ativa), por meio de pedidos de informação (metodologia do “usuário simulado”) e por meio de contato telefônico, caso não encontrados em transparência ativa. Concluiu-se que o nível de transparência sobre este tema ainda é baixo. Em que pese à seleção dos dois maiores municípios de cada UF (a capital e o segundo maior município em termos populacionais), apenas 30% dos municípios forneceram ao menos parte da informação solicitada e 20 dos 52 municípios não responderam aos pedidos de informação. Provavelmente, os municípios menores apresentariam resultados ainda mais baixos. Já as análises propiciadas pelas informações coletadas sugerem ineficiências na alocação orçamentária deste tipo de recurso, como, por exemplo, alto investimento *per capita* e gastos em publicidade superiores ao orçamento de Secretarias como a de Meio Ambiente (KOPP; MICHENER; JELIHOVSCHI, 2016). Este estudo demonstra um uso da LAI, como fonte de informação para estudos acadêmicos.

A quarta avaliação objetivou primariamente montar uma base de dados⁷⁶ sobre a remuneração líquida de funcionários de 80 poderes estaduais (Judiciário e Executivo) e municipais (Executivo), no ano de 2015 e, secundariamente, avaliar a transparência ativa (análise de 80 portais de transparência) e passiva (metodologia do “usuário simulado” e recursos para respostas incompletas) deste tipo de informação. Somente recorreu-se ao envio de pedidos e, em último caso, de recursos, somente se a informação não estivesse disponível em transparência ativa. O objetivo final foi estudar a desigualdade da remuneração dos agentes públicos por meio do cálculo do Índice de Gini da distribuição do seu rendimento anual. A avaliação de transparência, em geral, apontou para um baixo cumprimento da LAI. Para transparência ativa mostrou, por exemplo, que apenas 13 capitais e 19 portais de poderes executivos estaduais atenderam os critérios de conteúdo (disponibilizaram as informações solicitadas). Para a avaliação de transparência passiva, obteve-se taxa de resposta precisa de 20%, superior ao de Michener, Moncau e Velasco (2014), mas queda na taxa de resposta (53 % contra 64%

⁷⁶ Para um relato detalhado das dificuldades, empecilhos e informações disponíveis na base de dados montada, ver Coelho *et al.* (2016).

para o estudo de 2014). Dos 4 recursos interpostos, 2 não foram respondidos e os outros 2 foram respondidos fora do prazo legal de 5 dias uteis. Por fim, a análise dos dados de remuneração permitiu inferir que a desigualdade das remunerações dos funcionários públicos é menor do que a desigualmente média do estado ou município, mas ainda assim, a desigualdade das remunerações ainda é elevada, o que atesta uma enorme disparidade entre as médias salariais das carreiras públicas (COELHO *et al.*, 2016). Este estudo demonstra um uso da LAI para prestação de contas.

A quinta e última avaliação buscou analisar a transparência ativa e passiva na aplicação de fundos públicos federais para 104 organizações sem fins lucrativos (OSFLs), transferidos via convênios no ano de 2015, para as duas maiores cidades de cada ente federativo. A avaliação dos sites das OSFLs (apenas 73 das 104 entidades possuíam páginas na internet) indicou uma transparência ativa precária deste tipo de recurso, mesmo sendo determinação da LAI dar publicidade em sítios de internet da aplicação deste tipo de recurso, tanto por parte dos ministérios (governo federal) quanto por parte das OSFLs (por exemplo, apenas 17,30% dessas disponibilizaram as informações de interesse ativamente). No que tange à transparência passiva, foram enviados pedidos, via e-SIC para todos os ministérios. Sendo o resultado satisfatório para os 23 órgãos avaliados (todos responderam os pedidos e 11 obtiveram taxa de 100% de precisão) (PIRES; MICHENER, 2016).

Silva *et al.* (2017) investigaram o nível de cumprimento de transparência passiva de órgãos/entidades do Poder Executivo do estado de Pernambuco. Os autores realizaram uma análise agregada dos dados extraídos de relatórios estatísticos⁷⁷, para o período 2013-2015, construindo um índice (n° de pedidos respondidos + negados/ n° de pedidos registrados) de periodicidade trimestral e estatísticas descritivas do perfil dos solicitantes (dominância de solicitações de pessoas físicas do sexo masculino para os 3 anos, em todos os trimestres). Os autores concluíram que os órgãos e entidades “deixam a desejar”, pois em nenhum trimestre atingiu-se percentual acima de 90% (pico no 4º trimestre de 2014 e menor percentual no 1º trimestre de 2013 - 58%).

⁷⁷ Dados extraídos da página da LAI do Estado de Pernambuco: www.lai.pe.gov.br.

Com o intuito de auxiliar a implantação da LAI nos estados e municípios brasileiros, a CGU criou o Programa Brasil Transparente⁷⁸ em 2013. O Programa presta serviços como: capacitações à distância e presenciais sobre o tema transparência e acesso à informação; elaboração e distribuição de cartilhas e material técnico para conscientização e instrução, cessão do e-SIC e suporte para implantação deste sistema dentre outras atividades. No âmbito deste Programa, a CGU lançou em 2015, a Escala Brasil Transparente (EBT), com o objetivo de medir a transparência pública nestes entes federados. No sítio do programa, é possível ver os rankings para estados, municípios e capitais. A EBT contempla doze quesitos cobrindo aspectos da regulamentação da LAI, funcionamento de um e-SIC e transparência passiva (BRASIL, 2018a).

Na versão 1.0, de 2015, foram avaliados 465 municípios com menos de 50 mil habitantes, as capitais (e Distrito Federal) e os Poderes Executivos dos estados. Incluindo-se as capitais, apenas 186 municípios receberam notas acima de 0. Dentre os estados, os de melhor classificação são Ceará e São Paulo, com nota 10, e os piores são Amapá e Rio Grande do Norte, com nota 0. Dentre as capitais, a mais bem avaliada foi São Paulo, com nota máxima, e a pior São Luís, que sequer havia regulamentado a LAI. Na versão 2.0, lançada em 2016, foram avaliados 1398 municípios com menos de 50 mil habitantes, 155 com mais de 50 mil, além dos Estados e as capitais. Oito Estados empatam com nota máxima: Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, São Paulo e Tocantins. O estado do Amapá continuou com nota 0, enquanto o Rio Grande do Norte passou para 15ª posição. Com relação às capitais, Brasília assumiu o topo do *ranking*, seguida por Curitiba, e a capital mais mal classificada passou a ser Porto Velho. São Paulo passou para a 6ª posição e São Luís, da pior colocação, avançou para a 7ª posição. Na terceira rodada, de 2017, o número de estados com nota máxima subiu para 12 e o Estado do Amapá ainda continuou com nota 0, sendo o Rio de Janeiro o segundo pior (com nota 5). Dentre as capitais, 11 empataram com nota máxima e Florianópolis assumiu a pior colocação, com nota 2,08. (BRASIL, 2018a).

Em 2018, a CGU aprimou a metodologia da EBT, incorporando na avaliação aspectos da transparência ativa (receitas e despesa, licitações e contratos, estrutura administrativa, servidores públicos, acompanhamento de obras públicas) à nova escala

⁷⁸ Estatísticas, informações e metodologia disponíveis em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente>. Acesso em 12 dez. 2018.

“EBT 360^o”. Foram avaliados todos os estados, as capitais e os municípios com mais de 50 mil habitantes. No novo ranking, nenhum Estado obteve nota máxima, sendo o mais bem avaliado Pernambuco, seguido por Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Santa Catarina, totalizando 691 entes avaliados. O estado com pior avaliação continua sendo o Amapá, seguido pela Bahia e Acre. Desta vez, as capitais foram incluídas no ranking com os demais municípios. A mais bem avaliada foi Vitória (3^a posição), seguida por Recife (6^a). A capital com pior nota foi Natal (posição 440), seguida por Aracaju e Palmas.

No intuito de investigar os fatores que levam os poderes executivos municipais a implementarem a LAI, medida pela EBT 2.0, Arruda (2016) inova ao propor um modelo de regressão múltipla para estimar essa causalidade, para uma amostra de 431 municípios. Por meio de um estudo bibliográfico (em especial de estudos sobre transparência fiscal, mais abundantes), o autor identifica variáveis políticas, demográficas e econômicas que potencialmente poderiam impactar na nota da EBT. As análises quantitativas exploratórias identificaram as seguintes variáveis/fatores como determinantes do cumprimento da LAI: IDH, porcentagem de mulheres na população, porcentagem da população empregada, tamanho da população e solicitação da avaliação⁷⁹.

Com o objetivo de estabelecer fatores de transparência pública, à luz da LAI e a partir da percepção das partes interessadas, Rodrigues (2016) conduziu uma pesquisa quali-quantitativa. A partir da revisão da literatura institucionalista e de ciclo de políticas públicas e da realização de dois grupos focais (um sobre transparência ativa e outro sobre passiva, com participantes da CGU e das universidades), o autor construiu um questionário que foi aplicado para uma amostra de conveniência de 10 universidades. Obteve-se 149 respostas válidas. Os dados do *survey* foram analisados apenas quantitativamente, com a aplicação da técnica de análise fatorial exploratória, concluindo-se pela identificação de três fatores que qualificam a transparência em universidades federais: o Fator 1, Gestão de Documentos, o Fator 2, Transparência Ativa e o Fator 3, Transparência Passiva. A validação desses 3 fatores reflete a aderência do instrumento ao objetivo de medir a transparência das universidades federais.

⁷⁹ A participação no Programa Brasil Transparente e na avaliação (2^a rodada) foi voluntária e indicaria, na concepção do autor, a vontade política de cumprir a lei.

3.4 – Compêndio: estudos avaliativos de LAIs no Brasil e no mundo

Desta revisão, depreende-se que é grande a diversidade de estudos acadêmicos sobre o tema, mas a maioria centra-se em investigar apenas um dos aspectos das LAIs, a maioria dos estudos sobre cumprimento dos requisitos de transparência ativa e passiva, sobre difusão de leis entre países e, em menor montante, sobre implementação. Estudos empíricos sobre efetividade da LAI aparentemente são poucos, muito em função da dificuldade de se mensurar e isolar efeitos de tais leis. Bem como são raros os estudos mais compreensivos, que investigam mais de uma dimensão, implementação e eficácia, eficácia e efetividade/impactos, implementação, eficácia e efetividade. Aliás, métodos mistos (quantitativos e qualitativos) parecem ser um expediente frutífero neste tema, notadamente multidisciplinar.

Focando no caso brasileiro, a LAI, até por ser recente, ainda necessita de mais estudos acadêmicos que investiguem sistematicamente sua implementação, seus resultados e seus efeitos. Principalmente para as esferas subnacionais, que, por carência de informações sistematizadas e estatísticas consolidadas, são objeto de um número menor de estudos. Também há espaço para estudos sobre a aplicação da LAI em entidades privadas que recebem recursos públicos e avaliações setoriais, como a de Borges (2015) e as que investigam as transferências de recursos mediante convênios (PIRES; MICHENER, 2016).

Claro que não se pode deixar de destacar o trabalho de extrema relevância desempenhado pela CGU, para o Poder Executivo federal, no monitoramento da implementação da LAI e também no âmbito do Programa Brasil Transparente, de incentivo e acompanhamento da implementação da LAI em estados e municípios. Dentre outras ações, o órgão disponibiliza, em formato aberto, vários dados para os órgãos usuários do Sistema e-SIC, para o Executivo federal. Tais estatísticas de monitoramento permitem uma boa caracterização dos requisitos de transparência passiva, desde o início de vigência da LAI, indicando que a LAI, de um modo geral, teria atingido seu objetivo de aumentar a transparência passiva.

Todavia, ainda há poucos estudos sobre o processo de implementação das exigências da lei nos órgãos públicos, principalmente com enfoque qualitativo, buscando entender as mudanças culturais, organizacionais nas repartições, gestão da

informação pública produzida e sob a guarda do Estado. Ademais, ainda requer atenção, avaliações sob a ótica dos implementadores, dos operadores da LAI e/ou dos usuários.

Por último, mas não menos importante, desta revisão bibliográfica percebe-se que uma característica de destaque do tema “estudos avaliativos sobre leis de acesso à informação” é ser objeto de estudo de várias áreas de conhecimento, como ciência política, administração pública e ciência da informação. Os quadros 3 e 4 refletem tais constatações. Contudo, embora os estudos revisados utilizem os conceitos e metodologias de avaliação de políticas públicas, não o fazem de maneira “consciente”, ou seja, não estabelecem pontes entre dos saberes disciplinares, não incorporam a discussão acerca do papel do direito das políticas públicas. Vencer as barreiras interpretativas e metodológicas das disciplinas, e construir uma análise interdisciplinar mostra-se um desafio frutífero.

No próximo capítulo, avançamos na construção da estratégia empírica, intencionando estabelecer uma ponte entre da LAI - norma jurídica - e a produção dos seus efeitos imediatos e mediados (de curto e longo prazo) no mundo real. Acreditamos que sob a égide da disciplina de avaliação tal caminho é possível,

Capítulo 4 - *Design* da avaliação

A literatura de avaliação de projetos e políticas públicas vem tomando corpo desde a década de 1970 e, desde anos 2000, de maneira mais acelerada. Entretanto, poucos estudos internacionais e nacionais discutem, seja teoricamente (TREMPER, THOMAS e WAGENAAR, 2010) ou empiricamente, a avaliação de leis, conceitos (ex. eficácia, efetividade, impacto) ou mesmo técnicas para avaliação de leis isoladamente ou em conjunto com as políticas públicas de referência. Este tema é ainda bastante incipiente, tal como a discussão mais geral sobre o papel do direito nas políticas públicas, como apontamos no Capítulo 2.

Contata-se tal lacuna ao consultar-se a literatura mais clássica ou mais recente de avaliação de políticas públicas como: Campbell (1991), Patton (2011), Worthen, Sanders e Fitzprick (2004), Rossi, Lipsey e Freeman (2004), Bamberguer, Rugh e Mabry (2012), Stufflebeam e Shinkfield (2007) que não abordam um instrumental específico para avaliação de leis ou, nem mesmo, citam a palavra “lei” no índice remissivo. Tampouco autores brasileiros de avaliação de políticas públicas discutem modelos teóricos, conceitos e/ou técnicas para avaliação de leis e/ou avaliação de políticas incorporando-se o aspecto legal (alguns autores são Costa e Castanhar (2003), Ramos e Shabbach, 2012, Cano (2006) e Rua(2004)⁸⁰).

Exceção à constatação é o trabalho de Tremper, Thomas e Wagenaar (2010). Os autores advogam que a pesquisa interdisciplinar, ao combinar ciências sociais e direito (leis), tem um grande potencial no sentido de fornecer informações sobre os efeitos das leis nas políticas públicas. Contudo, incorporar a lei na análise é um desafio conceitual e metodológico ainda negligenciado. Neste mote, os autores discutem dificuldades e fatores a serem considerados ao se empreender tal junção, considerando o modelo legal americano (*common law*). Pontos não específicos a este sistema jurídico perpassam: a) delimitar a legislação a ser estudada (é um primeiro e complexo desafio), considerando a (possível) interação de diversas leis, regulamentações, legislações assessórias, diferentes modificações, interpretações e jurisprudências ao longo do tempo, bem como variações da legislação entre jurisdições (com possíveis conflitos normativos); b)

⁸⁰ Alguns estudos empíricos brasileiros avaliam os impactos da Lei da Informática (LI), da Lei Maria da Penha (LMP), ver Salles Filho et al. (2012), Garcia, Freitas e Höfelmann (2013), Cerqueira et al. (2015), entre outros. Contudo, percebemos que há apenas a apropriação dos métodos usuais de avaliação de políticas públicas, sem que sejam realizadas discussões sobre as especificidades de se avaliar uma lei.

sempre considerar a data de vigência (mais importante do que a data de publicação da lei), mas tentar incorporar efeitos antecipatórios, retardados e mudanças ao longo do tempo; c) tentar mensurar *enforcement* (ex. punições por descumprimento) e *compliance* (adesão); e d) investigar se as condições de adequação e aplicabilidade estão presentes (por exemplo, fundos financeiros, infraestrutura física)⁸¹.

No presente capítulo apresentamos a estratégia empírica empreendida nesta tese, que vai de encontro à preocupação de Tremper, Thomas e Wagenaar (2010), pois incorporamos o aspecto legal à avaliação de uma política pública. No Capítulo 2 delimitamos os critérios de avaliação (implementação, eficácia e efetividade), discutimos como os conceitos de eficácia e de efetividade são definidos na literatura de avaliação e como os conceituamos para nosso caso concreto, a avaliação da LAI. Ademais, também discutimos, à luz da literatura de Análise de Políticas Públicas, o papel potencialmente transformador da implementação na LAI. No Capítulo 3, revisamos estudos avaliativos sobre a LAI. Passos dados na construção conceitual-metodológica da tese, da construção do nosso arcabouço de avaliação.

No presente capítulo avançamos na construção da estratégia de avaliação da LAI, ao delimitarmos as perguntas avaliativas a serem respondidas, os instrumentos mistos de avaliação (qualitativos e quantitativos) empregados e os protocolos estabelecidos. No último capítulo, trazemos os resultados.

Nossa avaliação foi construída a partir de três critérios de análise: implementação, eficácia e efetividade e perguntas avaliativas. Quanto ao tipo de avaliação, segundo a ótica do agente que avalia, a avaliação é interna, pois executada por agente de dentro da instituição. Mas no caso, o avaliador não está diretamente envolvido com o processo, o que traz a vantagem de isenção e objetividade. Além da facilidade de se obter dados e da eliminação de resistências ao estudo. Segundo o objeto que se avalia, trata-se de uma avaliação de processo e resultados, pois objetiva-se não somente verificar os resultados imediatos e seus impactos (resultados mediados), mas

⁸¹ Em seguida, o artigo propõe diretrizes para a construção de avaliações quantitativas. As etapas convencionalmente são: formulação da questão da pesquisa, delimitação do arcabouço legal, elaboração e delimitação de um modelo teórico-conceitual ou, no mínimo, identificação das relações de causalidade (trajetória do efeito), construção de indicadores, protocolos e pré-testes (inclusive para as variáveis relacionadas à legislação), coleta de dados e análise (TREMPEL; THOMAS; WAGENAAR, 2010, p. 246). As etapas citadas somente se diferenciam por incorporar a que se refere a delimitação do arcabouço legal.

também investigar como se deu o processo de implementação, sob a ótica dos processos organizacionais (COSTA; CASTANHAR, 2003; RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Por fim, a escolha das técnicas pautou-se no problema de estudo, i.e., foram determinadas pelas perguntas avaliativas. Empregaram-se métodos mistos de avaliação e fontes de dados primários e secundários (triangulação de métodos e dados), o que potencialmente aumenta a validade dos achados e minimiza vieses e erros de mensuração (CANO, 2006).

Seguimos este capítulo instrumental apresentando na próxima seção o recorte da avaliação, o caso concreto a ser estudado.

4.1 - Caso concreto: Inmetro e RBMLQ-I

Seguindo a nomenclatura de Yin (1994), conduzimos um estudo de caso múltiplo: Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) e Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I).

Em estudos avaliativos, o estudo de caso se mostra útil na tentativa de se estabelecer causalidade (não estatística) entre uma intervenção e seus efeitos, ao permitir a descrição e caracterização da intervenção no seu contexto (YIN, 1994; WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

4.1.1. Sobre o Inmetro e a RBMLQ-I

O Inmetro é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (Mdic) e criada pela Lei 5.966/1973 (BRASIL, 1973). O Instituto atua nas áreas de metrologia científica e industrial, metrologia legal, avaliação da conformidade, como organismo acreditador, como Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro) e dos seus comitês técnicos assessores e como Supervisor dos Organismos de Fiscalização e Verificação da Certificação, sendo responsável por:

- Executar as políticas nacionais de metrologia e da qualidade;
- Verificar a observância das normas técnicas e legais, no que se refere às unidades de medida, métodos de medição, medidas materializadas, instrumentos de medição e produtos pré-medidos;
- Manter e conservar os padrões das unidades de medida, assim como implantar e manter a cadeia de rastreabilidade dos padrões das unidades de medida no País, de forma a torná-las harmônicas internamente e compatíveis

no plano internacional, visando, em nível primário, à sua aceitação universal e, em nível secundário, à sua utilização como suporte ao setor produtivo, com vistas à qualidade de bens e serviços;

- Fortalecer a participação do País nas atividades internacionais relacionadas com metrologia e qualidade, além de promover o intercâmbio com entidades e organismos estrangeiros e internacionais;
- Prestar suporte técnico e administrativo ao Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Conmetro, bem assim aos seus comitês de assessoramento, atuando como sua Secretaria-Executiva;
- Fomentar a utilização da técnica de gestão da qualidade nas empresas brasileiras;
- Planejar e executar as atividades de acreditação de laboratórios de calibração e de ensaios, de provedores de ensaios de proficiência, de organismos de certificação, de inspeção, de treinamento e de outros, necessários ao desenvolvimento da infraestrutura de serviços tecnológicos no País; e
- Desenvolvimento, no âmbito do Sinmetro, de programas de avaliação da conformidade, nas áreas de produtos, processos, serviços e pessoal, compulsórios ou voluntários, que envolvem a aprovação de regulamentos (BRASIL, 2016).

No que tange às atividades de verificação e fiscalização de produtos e serviços, o Inmetro delega suas atribuições à RBMLQ-I (ver quadro 5, abaixo). A RBMLQ-I é coordenada pelo Inmetro e atua em todo o território nacional. A Rede é composta por 23 autarquias estaduais, uma autarquia municipal e duas superintendências do Inmetro⁸².

A escolha deste recorte empírico deve-se à natureza tecnicamente específica das atividades desenvolvidas (metrologia, regulamentação e fiscalização de produtos e serviços), mas que impacta toda a sociedade - indústria, serviços e pessoas físicas. Também pela estrutura híbrida de atuação, que conjuga uma autarquia federal, uma municipal, duas superintendências e as demais autarquias estaduais. Por isso, em relação ao cumprimento da LAI, a Rede está sujeita a regulamentações diferentes. E, também no que tange à execução das atribuições técnicas (virtualmente as mesmas), apresenta, grande diversidade na execução em função de estarem inseridas em contextos socioeconômicos, governamentais e institucionais distintos. Tal heterogeneidade trará robustez à avaliação. Ademais, como aponta Michener (2016), estudos setoriais (neste caso, sobre o tema metrologia e qualidade) e que investigam esferas subnacionais ainda são assuntos negligenciados.

⁸² O Distrito Federal é atendido pela Superintendência do Inmetro em Goiás.

QUADRO 5 - Inmetro e a sua Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-1)

Id	Instituição	Sigla	Natureza Jurídica	Site
1	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia	INMETRO	Autarquia Federal	www.inmetro.gov.br
2	Agência de Metrologia, Avaliação da Conformidade, Inovação e Tecnologia	AEM-TO	Autarquia Estadual	http://aem.to.gov.br
3	Agência Estadual de Metrologia do Estado do Mato Grosso do Sul	AEM-MS	Autarquia Estadual	www.aem.ms.gov.br
4	Instituto Baiano de Metrologia e Qualidade	IBAMETRO	Autarquia Estadual	www.ibametro.ba.gov.br/
5	Instituto de Metrologia de Santa Catarina	IMETRO-SC	Autarquia Estadual	www.imetro.sc.gov.br
6	Instituto de Metrologia do Estado do Pará	IMETROPARA	Autarquia Estadual	www.imetropara.pa.gov.br
7	Instituto de Metrologia do Estado do Piauí	IMEPI	Autarquia Estadual	www.imepi.pi.gov.br
8	Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Alagoas	INMEQ-AL	Autarquia Estadual	www.inmeq.al.gov.br
9	Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas Gerais	IPEM-MG	Autarquia Estadual	www.ipem.mg.gov.br
10	Instituto de Metrologia e Qualidade Industrial da Paraíba	IMEQ-PB	Autarquia Estadual	www.imeq.pb.gov.br
11	Instituto de Metrologia e Qualidade Industrial do Maranhão	INMEQ-MA	Autarquia Estadual	www.inmeq.ma.gov.br
12	Instituto de Pesos e Medidas de Fortaleza	IPEM-FORT	Autarquia Municipal	Não tem
13	Instituto de Pesos e Medidas do Mato Grosso	IPEM - MT	Autarquia Estadual	www.ipem.mt.gov.br
14	Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Pernambuco	IPEM-PE	Autarquia Estadual	www.ipem.pe.gov.br
15	Instituto de Pesos e Medidas do Estado de Rondônia	IPEM-RO	Autarquia Estadual	www.ipem.ro.gov.br
16	Instituto de Pesos e Medidas do Estado de Roraima	IPEM-RR	Autarquia Estadual	www.ipem.rr.gov.br
17	Instituto de Pesos e Medidas do Estado de São Paulo	IPEM-SP	Autarquia Estadual	www.ipem.sp.gov.br
18	Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Acre	IPEM-AC	Autarquia Estadual	Não tem
19	Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Amapá	IPEM-AP	Autarquia Estadual	www.ipem.ap.gov.br
20	Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Amazonas	IPEM-AM	Autarquia Estadual	www.ipem.am.gov.br
21	Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Espírito Santo	IPEM-ES	Autarquia Estadual	http://ipem.es.gov.br
22	Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Paraná	IPEM-PR	Autarquia Estadual	www.ipem.pr.gov.br
23	Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Rio de Janeiro	IPEM-RJ	Autarquia Estadual	www.ipem.rj.gov.br
24	Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Rio Grande do Norte	IPEM-RN	Autarquia Estadual	www.ipem.rn.gov.br
25	Instituto Tecnológico e de Pesquisas do Estado de Sergipe	ITPS-SE	Autarquia Estadual	www.itps.se.gov.br
26	Superintendência do Inmetro no Estado de Goiás	SURGO	Autarquia Federal	www.inmetrogo.gov.br
27	Superintendência do Inmetro no Estado do Rio Grande do Sul	SURRS	Autarquia Federal	www.inmetro.rs.gov.br

Fonte: elaboração própria a partir de informações disponíveis no site do Inmetro. Acesso em : 02 dez 2018.

Apresentadas as unidades de análise, na próxima seção, explicitamos as perguntas avaliativas.

4.2 - Perguntas avaliativas e técnicas de avaliação

Nos capítulos anteriores, propomos, apontamos e/ou discutimos uma série de questões, um leque de perguntas avaliativas, que foram ou podem vir a ser respondidas em estudos avaliativos sobre a LAI. Entretanto, nem todas as questões levantadas nesta fase divergente, foram aqui investigadas, seja pela insuficiência de dados e métodos, restrição de tempo ou pela necessidade de dar coesão à análise empreendida.

Por isso, a partir das questões centrais da tese, selecionamos as perguntas mais críticas a serem tratadas (fase convergente) e questões secundárias, formando uma espécie de “árvore de avaliação” (DAVIDSON, 2015; WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

As questões centrais são:

- a) Há adoção cerimonial da LAI?
- b) A LAI é eficaz? Isto é, a lei provocou uma mudança na “cultura do segredo” e aumentou a transparência ativa e passiva?
- c) Quais os impactos da LAI?

Tais perguntas avaliativas foram desdobradas em perguntas avaliativas secundárias, sistematizadas no quadro 6, abaixo, que as categorizam por dimensão de investigação, se implementação, eficácia e/ou efetividade e também por unidade de análise, que denominamos doravante de “recorte”. Nem todas as perguntas foram investigadas para o conjunto Inmetro e sua RBMLQ-I, por razões diversas e complementares como insuficiência de tempo, de recursos financeiros e/ou falta de dados.

QUADRO 6 - Perguntas avaliativas

Nº	Pergunta avaliativa	Dimensão	Recorte
1	Os BME são agentes determinantes na implementação da lei? Quem foram/são os agentes implementadores da LAI?	Implementação	Inmetro +RMLQ-I
2	Há discricionariedade? Qual o grau de exercício de discricionariedade na implementação da LAI?	Implementação	Inmetro
3	Os agentes implementadores se dedicaram exclusivamente à implementação da LAI ou é mais uma tarefa dentre outras atribuições?	Implementação	Inmetro
4	Houve apoio político da Alta Administração?	Implementação	Inmetro
5	Houve modificação na gestão da informação? A organização adotou medidas relacionadas à melhoria do registro de suas informações, com vistas a facilitar o acesso a elas?	Implementação	Inmetro
6	Quais providências o Inmetro e os IPEMs tomaram para se adequar às exigências da LAI?	Implementação	Inmetro + RBMLQ-I
7	Há resistência em fornecer informações aos solicitantes?	Eficácia	Inmetro + RBMLQ-I
8	Ainda há cultura do segredo? A LAI provocou uma mudança na cultura do segredo?	Eficácia	Inmetro
9	Há orientação e incentivo para publicação proativa de informações?	Eficácia	Inmetro
10	A LAI aumentou a transparência ativa e passiva?	Eficácia	Inmetro+ RBMLQ-I
11	Quais os possíveis usos da informação requerida e recebida via transparência passiva?	Efetividade	Inmetro
12	Quais os possíveis impactos dos usos?	Efetividade	Inmetro

Fonte: elaboração própria

QUADRO 7 - Avaliação da Lei de Acesso à Informação: dimensões, metodologias e recortes

Dimensão avaliada	Entrevistas em profundidade	Surveys	Aplicação da Metodologia PTP-FGV	Análise de conteúdo perguntas e respostas
Implementação	X	X		
Eficácia	Aspectos culturais	X		
	Transparência ativa	X	X	
	Transparência passiva	X	X	X
Efetividade				X
Recorte empírico	Inmetro	Inmetro	Inmetro + RBMLQ-I	Inmetro

Fonte: Elaboração própria

Por fins didáticos, optamos por organizar a apresentação do restante do capítulo a partir dos métodos empregados e sempre apresentando o recorte (se Inmetro e/ou RBMLQ-I) no qual a técnica empírica foi utilizada. Os métodos, dimensões e recortes avaliados foram sintetizados no quadro 7 acima.

4.3 – Entrevistas em profundidade

Recorte: Inmetro

Com o intuito de preponderantemente investigar aspectos relacionados à dimensão implementação da LAI no Inmetro, conduzimos entrevistas semiestruturadas⁸³ com os gestores do SIC e autoridades de monitoramento do Instituto, bem como com outros Burocratas de Médio Escalão (BMEs), que são ou foram gestores (diretores, coordenadores ou assessores) das áreas técnicas e administrativas. Propusemos adicionalmente investigar como a lei é colocada em ação e prática, i.e., aspectos relacionados a operação e resultados (dimensão eficácia). Tais dimensões estão intimamente relacionadas e, a depender da ótica da avaliação, podem se confundir.

A perspectiva de avaliação aqui empregada é a da percepção e experiência dos agentes públicos que, à luz da literatura jurídica clássica, são sujeitos passivos na garantia do direito. No capítulo 2, rompemos com tal concepção ao adotarmos o entendimento de que o agente implementador atua ativamente e pode até modificar a política pública.

Assim sendo, elaboramos um tópico guia inicial (PIRES, 2014), que foi continuamente adaptado (na medida em que aplicado), ou para se adequar ao perfil do entrevistado ou para mais bem captar aspectos relacionados à implementação e operação da LAI. No quadro A.1, no Apêndice A, apresentamos os temas abordados, por entrevistado, que versaram sobre: papel da ouvidoria após LAI, a figura dos interlocutores, grau de conhecimento da LAI, capacitação, processo de implementação, medidas adotadas, dificuldades, resistências, cultura do sigilo *versus* transparência, diferença cultural/transparência entre as áreas do Inmetro e entre gerações, mudanças na instituição (organizacionais, em gestão de informação, culturais), aplicação (implicações/dificuldades/mudanças) e operação da LAI (elaboração de respostas,

⁸³ Shepherd, Stevenson e Flinn (2010) também conduzem entrevistas em profundidade com agentes implementadores dos governos locais do Reino Unido.

revisão, pedidos sensíveis, disponibilização de informações em transparência ativa, linguagem cidadã, classificação da informação, recursos).

Ao final da entrevista, os entrevistados foram convidados a tecerem comentários adicionais e, por fim, a responder um curto questionário estruturado, que serviu para verificarmos a coerência da entrevista e também para que fôssemos, progressivamente, validando as assertivas que comporiam as pesquisas de opinião/percepção realizadas com os interlocutores da LAI e servidores do Inmetro (ver seção seguinte). Portanto, as respostas da parte estruturada não foram analisadas quantitativamente.

Foram selecionados, para as entrevistas, as autoridades de monitoramento e gestores do SIC (ex e atuais), desde a entrada em vigor da LAI, totalizando 4 entrevistados. Os demais 10 entrevistados, BMEs, foram escolhidos de modo a abranger gestores de áreas técnicas e áreas administrativas, ex e atuais, tendo como referência o ano de 2012. Buscamos maximizar a diversificação interna. O limite de entrevistas deste segundo grupo foi determinado pela saturação empírica, isto é, quando não captamos ideias, percepções ou opiniões novas (PIRES, 2014).

Todos os que foram convidados aceitaram serem entrevistados individualmente e, na confirmação de agendamento, receberam, previamente, um *e-mail* com um *briefing* da pesquisa de tese e da dinâmica da entrevista (tempo estimado, formato, objetivos). Anexo à comunicação, seguiu um termo de consentimento⁸⁴, por meio do qual os entrevistados autorizaram a realização e a gravação das sessões. Garantiu-se o anonimato e sigilo de dados pessoais. Todas as entrevistas foram transcritas, omitindo os dados pessoais e nomes citados⁸⁵. A análise foi realizada por temas, a partir da construção prévia de uma matriz, por meio da qual se procurou padrões, conexões e contradições (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

⁸⁴ Modelo de Termo de Consentimento disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/1RaBTw0rX5C3tkWY1s6h8A-BtrkCfyCzr>.

⁸⁵ Todas as transcrições estão disponíveis em: <https://drive.google.com/drive/folders/1RaBTw0rX5C3tkWY1s6h8A-BtrkCfyCzr>.

4.4 - Pesquisas de opinião

Recorte: Inmetro

Dando continuidade à investigação empírica e também com o objetivo de avaliar a implementação e eficácia da LAI, foram conduzidas 2 pesquisas de opinião (*surveys*), uma com os servidores do Inmetro e outra com os “Interlocutores da LAI”. Esses últimos são servidores que atuam como “pontos focais” do assunto nas diretorias do Inmetro. De um modo geral, as pesquisas pretenderam investigar a percepção dos respondentes acerca dos valores, cultura, conhecimento e experiência com a Lei, bem como, em menor medida, com a produção, gestão e guarda de informações públicas.

Os questionários foram construídos gradativamente, na medida em que a tese foi sendo elaborada. Sobretudo, inspiramo-nos em *surveys* aplicados por Brasil (2011) e Rodrigues (2016) e também no questionário estruturado aplicado a todos os entrevistados (entrevistas em profundidade), que serviu como primeiro pré-teste de algumas questões.

Propositalmente, para fins de comparação, o questionário aplicado aos Interlocutores da LAI continha quase o mesmo conjunto de questões do outro, aplicado aos servidores (Blocos A e B)⁸⁶. Além de um bloco específico de questões sobre a atividade de “Interlocutor da LAI” (Bloco C). O Bloco A, de caracterização do entrevistado englobava questões como: cargo, tempo de trabalho no Inmetro, área, faixa de idade (seguindo o padrão do IBGE), sexo, escolaridade, cargo de chefia. Já o Bloco B, sobre a LAI, abarcava quesitos gerais sobre: conhecimento da lei, capacitação, utilização/aplicação, impactos no órgão, questões sobre cultura do sigilo/transparência. Por fim, no Bloco C, as questões buscaram captar a percepção dos operadores da LAI sobre o seu funcionamento e reflexos, bem como averiguar/compreender a atividade em si (de interlocutor). Por isso, inquiriu-se sobre o processo de elaboração de respostas a pedidos de informação e sobre a disponibilização de conteúdo em transparência ativa.

No que tange as opções de resposta, nos quadros de assertivas, utilizamos a Escala Likert de 7 pontos (de discordo totalmente a concordo totalmente). Tendo em vista que os respondentes tendem a evitar as opções extremas, empregamos legenda, no intuito de esclarecer o significado dos pontos na Escala e potencialmente aumentar a confiabilidade das respostas (BAILEY, 1994; GROVES et al, 2004).

⁸⁶ Algumas supressões ou adaptações foram necessárias a depender do questionário.

O pré-teste foi realizado no período de 10 a 18/10/2017 e apenas para o questionário dos interlocutores da LAI do Inmetro, pois, as questões do *survey* com os servidores estavam contidas no primeiro. Para detalhes do Pré-Teste, ver Apêndice B.

A pesquisa com os Interlocutores da LAI teve como objetivo investigar a percepção e experiência do Interlocutor (titular e suplente) no que tange à sua implementação e operação da LAI. Os 28 interlocutores são servidores públicos federais e foram nomeados formalmente, com publicação no Boletim de Serviço da Instituição⁸⁷, e são os responsáveis, nas diretorias por: receber e providenciar as respostas aos pedidos de informação recebidos pelo SIC, participar de reuniões e ações referentes à classificação de informações e Plano de Dados Aberto, além de participar de capacitações sobre estes temas, servindo como “ponto focal” para estes assuntos nas respectivas áreas. Isto é, são os “operadores” setoriais da LAI no órgão. Embora dentre as atribuições não conste qualquer atividade relacionada à transparência ativa.

Como o universo de entrevistados era pequeno, conduziu-se uma pesquisa censitária. Ou seja, o questionário foi enviado, em 18/10/2017, para todos os interlocutores (titulares e suplentes), através do *Google Forms* e para o *e-mail* institucional. O período de coleta de respostas foi fixado em 1 mês, tendo sido obtidas 18 respostas. Portanto, uma taxa de resposta de 64%, considerada excepcional em pesquisas de opinião (VIEIRA; CASTRO; SCHUCH, 2010). Por se tratar de uma pesquisa censitária, não há o que se falar acerca de representatividade estatística e erro amostral, pois todos os indivíduos da população-alvo foram consultados. Portanto, podemos considerar que as respostas obtidas refletem a opinião dos Interlocutores da LAI no Inmetro (BOLFARINI; BUSSAB, 2005).

O *survey* com os servidores do Inmetro teve o propósito de investigar valores, cultura, percepção e experiência dos servidores públicos federais do Inmetro em relação à temática de acesso à informação e, em específico, acerca da aplicação e efeitos/impactos da LAI no Instituto. A população-alvo era os 924 servidores públicos federais em exercício no Inmetro⁸⁸. Entretanto, como não foi possível ter acesso aos e-

⁸⁷ A composição do Grupo de Interlocutores, até 2018, foi nomeada pela Portaria nº 123, de 15 de maio de 2017, disponibilizada em: <https://drive.google.com/drive/folders/1RaBTw0rX5C3tkWY1s6h8A-BtrkCfyCzr>. Embora a Ouvidora e sua substituta tenham sido nomeadas como interlocutoras (titular e suplente), as mesmas não foram consideradas como Interlocutoras, pois atuam como autoridade de monitoramento e gestoras do SIC (titular e substituta).

⁸⁸ Fonte: Resposta a pedido de informação enviado ao Inmetro, respondido em 22/01/2018, Protocolo: 52750000001201811. Pedido e resposta disponíveis em: <https://drive.google.com/drive/folders/1RaBTw0rX5C3tkWY1s6h8A-BtrkCfyCzr>. Mês de referência: Novembro de 2017.

mails institucionais da totalidade da população-alvo, e também para aumentar a chance de os respondentes serem os mais sinceros e honestos possíveis, por não serem identificados nem na etapa de convite para a pesquisa (*e-mail* não enviados diretamente aos possíveis respondentes), em realidade, a pesquisa foi aplicada a uma amostra de “conveniência”, não probabilística. Isto é, uma amostra da população que era acessível (BOLFARINI; BUSSAB, 2005; WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004). Qual seja: um grupo de e-mail dos servidores do Inmetro (*Google Groups*), com 336 inscritos no mês de aplicação (novembro de 2017). Esse grupo de e-mails é majoritariamente composto por servidores que entraram nos últimos concursos realizados (posse a partir de 2008), ou seja, servidores com 10 ou menos anos de exercício na instituição⁸⁹.

Tudo indicava que a amostra de conveniência era viesada quando comparada com a população-alvo (BUSSAB; MORETTIN, 2002). Esta percepção foi confirmada. Comparamos o perfil dos 131 respondentes com o perfil dos 924 servidores do Inmetro para as seguintes características: gênero, idade, escolaridade, área de lotação, tempo de trabalho no órgão⁹⁰. O Teste Não-Paramétrico Qui-Quadrado de Pearson, com hipótese nula (H_0) de independência entre as caselas, i.e., independência entre as médias das variáveis em tela, dos dois grupos, corroborou com a hipótese geral de diferenças significativas entre os dois perfis médios (BUSSAB; MORETTIN, 2002). Apenas para as variáveis gênero e área de trabalho (se técnica, administrativa ou apoio) rejeita-se a H_0 , como demonstra a tabela 1, abaixo:

⁸⁹ O grupo de e-mail foi criado para troca de informações por parte dos servidores que ingressaram no concurso promovido em 2007 e foi incorporando os demais servidores que ingressaram em concursos subsequentes. No entanto, com o passar dos anos, ao grupo foram sendo incorporados servidores com mais tempo de instituição, em uma tentativa proposital dos administradores do grupo de melhorar a integração entre as várias gerações de servidores do Instituto. Apesar do esforço de inclusão, a maioria dos membros ainda continua sendo de servidores com até 10 anos de exercício no órgão.

⁹⁰ Ver no Apêndice E, tabela A.1 - Características dos servidores do Inmetro e dos respondentes da Pesquisa com os Interlocutores da LAI e Servidores (2017).

TAB. 1 - Teste Qui-Quadrado de Pearson: diferenças entre o perfil dos respondentes servidores e o perfil dos servidores da ativa

Variável	Valor	P-value
Gênero	2,6378	0,104*
Idade	30,7838	0,0000
Escolaridade	123,8148	0,0000
Cargo	38,1332	0,0000
Tempo de trabalho	82,7845	0,0000
Área de trabalho	0,6464	0,724*

Fonte: elaboração própria a partir de dados das pesquisas com os Servidores do Inmetro e do Pedido SIC 22012018 . Informações disponíveis em:

<https://drive.google.com/drive/folders/1RaBTw0rX5C3tkWY1s6h8A-BtrkCfyCzr>.

Hipótese nula (H_0): independência entre os dois conjuntos de dados (caselas)- respondentes da pesquisa com os servidores do Inmetro e o perfil dos servidores da ativa(Universo).

*Rejeita-se a H_0

Por conseguinte, os resultados a serem apresentados no próximo capítulo representam apenas as opiniões dos servidores pertencentes ao grupo de e-mail “Servidores Inmetro” e não à totalidade dos servidores do Inmetro. Em adição, por se tratar de uma amostra por conveniência, não probabilística, não há o que se falar acerca de representatividade estatística e erro amostral (BUSSAB; MORETTIN, 2002). Os resultados só podem ser generalizados (sem precisão estatística) ao grupo estudado (BAILEY, 1994; GROVES, 1994).

O questionário foi enviado em 05/11/2017 para o referido grupo de e-mail com um *weblink* para o *Google Forms*⁹¹. O período de coleta de respostas foi fixado em 1 mês, tendo sido obtidas 131 respostas. Portanto, uma taxa de resposta de 39%, considerada acima do razoável, em pesquisas de opinião (VIEIRA; CASTRO; SCHUCH, 2010).

4.5 - Avaliações dos cumprimentos dos requisitos de transparência ativa e passiva

Nesta etapa, avaliamos as dimensões da eficácia, ou seja, o cumprimento dos requisitos de transparência ativa e passiva dispostos em lei. A metodologia aplicada, desenvolvida pelo Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (PTP-FGV), verifica o seu cumprimento tendo como base as respostas a

⁹¹ O e-mail de convite e a íntegra do questionário estão disponíveis em: <https://drive.google.com/drive/folders/1RaBTw0rX5C3tkWY1s6h8A-BtrkCfyCzr>.

pedidos registrados e informações disponibilizadas em páginas oficiais na internet. Trata-se de uma avaliação de conformidade com a lei, por meio de uma comparação entre unidades (*cross-unit*), no nosso caso específico, comparação dos resultados entre as autarquias pertencentes à Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I). Subsidiariamente, também se colheu achados acerca da implementação da lei nos Institutos de Pesos e Medidas (IPEMs), ao analisarmos o conteúdo das respostas a pedidos de informação.

Na subseção seguinte, descrevemos a metodologia de avaliação de transparência ativa e, em seguida, a de transparência passiva.

4.5.1 - Avaliação da Transparência Ativa

Recorte: Inmetro e RBMLQ-I

4.5.1.1 – Aplicação da Metodologia do PTP-FGV - avaliação de *websites*⁹²

A metodologia tem como objetivo avaliar o cumprimento dos requisitos de transparência ativa estabelecidos no Art. 8 da LAI, que versam sobre a obrigatoriedade de os órgãos disponibilizarem informações sobre: estrutura organizacional, programas e ações, despesas, licitações e transferências/convênios⁹³, que aqui denominados de “itens” a serem avaliados. Trata-se de um método de análise de conteúdo, descritivo e exploratório, desenvolvido e aprimorado pelo PTP-FGV entre 2014 e 2017. Para fins comparativos, aplicamos a versão de 2016 (MICHENER, 2016).

Os itens são avaliados para 8 critérios, nesta metodologia denominados de princípios, quais sejam: Completude, Tempestividade, Dados Primários, Acessibilidade, Processabilidade, Não-discriminação, Não Proprietário, Licença Livre⁹⁴ (MICHENER, 2015b; MICHENER, 2016).

O protocolo de avaliação foi customizado visando adequar-se ao objetivo de avaliar os sites do Inmetro, SURGO, SURRS e órgãos delegados do Inmetro, os

⁹² Para todas as informações/explicações sobre a metodologia do PTP-FGV e seu processo de aprimoramento, consultar: <http://transparencia.cbape.fgv.br/ptpfgv-avaliacao-de-transparencia-ativa-avaliacao-de-repasses-transferencias-para-entidades-nao>. Acesso em 02 dez. 2018.

⁹³ Também é um item do Art. 8 as Perguntas Frequentes não compreendidas na metodologia.

⁹⁴ O barema de avaliação encontra-se detalhado no Apêndice C. O princípio Não proprietário e Dado Primário foram avaliados em conjunto com Completude e Processabilidade. O princípio Tempestividade não se aplica para Estrutura Organizacional e Programas e Ações. Para uma descrição detalhada acerca dos 8 princípios, ver MICHENER (2015b, 2016).

Institutos de Pesos e Medidas, ver Apêndice C. A avaliação das 27 páginas oficiais foi realizada de 13/12/2017 a 13/03/2018, por dois codificadores independentes (a autora da tese e uma assistente de pesquisa da FGV-RJ) de modo a aumentar a objetividade e confiabilidade. Cada um dos itens (estrutura organizacional, despesas, etc.) foi avaliado conforme os critérios pré-estabelecidos, atribuindo-se notas. Ressalva importante diz respeito ao objetivo da avaliação, qual seja: constatar a disponibilização do conteúdo, não necessariamente a sua veracidade.

Como o Art. 8 determina a disponibilização das informações em “sites oficiais”, de maneira genérica, o protocolo estabelecido⁹⁵, nesta tese, foi o de sempre priorizar o site oficial do órgão. Como segunda opção, o portal de transparência do respectivo poder executivo⁹⁶ e terceira opção o site oficial do poder executivo.

Após a dupla codificação para cada item, calculamos, para cada órgão/*website* avaliado, a nota final para cada item⁹⁷ e um índice geral de transparência ativa – IGA (PIRES; MICHENER, 2016).

A nota para cada item é calculada da mesma maneira: trata-se da multiplicação da nota de completude essencial pela média aritmética das notas de todos os demais princípios, quando aplicáveis⁹⁸:

$$NI_x = [C_{ess_x_i} \cdot Média(C_{\tilde{n}ess_x_i}; P_r; T_e; A_c; N_D; L_l)]/100 \quad 4.1$$

onde:

NI_x = Nota do item x
 C_{ess} = completude essencial
 $C_{\tilde{n}ess}$ = completude não essencial
 P_r = Processabilidade
 T_e = Tempestividade
 A_c = Acessibilidade
 N_D = Não discriminação
 L_l = Licença – livre

⁹⁵ A metodologia deixa a questão em aberto.

⁹⁶ Todos os órgãos avaliados são autarquias, vinculadas a poderes executivos federal, estaduais (a maioria) e um municipal.

⁹⁷ Tal como em Pires e Michener (2016, p. 141), quando houve discordância entre as notas atribuídas pelos dois codificadores, considerou-se a maior nota, sendo benevolente na avaliação.

⁹⁸ Ver no Apêndice C, os princípios aplicados a cada item.

Itens avaliados (x_i):

E = Estrutura Organizacional
 P = Programas e Ações
 D = Despesas
 L = Licitações
 T = Transferências/Convênios

A nota de Acessibilidade (A_c), por sua vez, é a média das 3 dimensões de acessibilidade: acessibilidade para deficientes (A_D), facilidade de acesso (A_F) e usabilidade (A_U):

$$A_c = (A_D + A_F + A_U)/3 \quad 4.2$$

O IGA é calculado também de maneira simples, pelo produto da média das notas de completude essencial de cada item avaliado (completude essencial geral) pela média das notas dos demais princípios- completude não essencial, processabilidade, tempestividade, acessibilidade, não discriminação e licença-livre (média dos demais fatores):

$$IGA = média(C_{essx_i}) * Média(C_{\tilde{n}essx_i}; P_r; T_e; A_c; N_D; L_I) \quad 4.3$$

$$IGA = completude\ essencial\ geral * média\ dos\ demais\ fatores \quad 4.4$$

Por fim, calculou-se uma medida de fidedignidade, Medida Kappa, de concordância entre interpretes para o conjunto de dados, que define uma taxa de concordância como uma probabilidade de dois ou mais codificadores, independentemente, classificarem um determinado objeto (unidade de análise) em uma mesma categoria pré-definida (BAUER, 2014). O Índice Kappa varia entre 0 a 1, onde o resultado 1 significa uma concordância perfeita, e 0 a discordância completa. A partir de Landis e Koch (1977), utilizamos as seguintes referências:

**TAB.2 - Escala de Concordância:
Teste de Fidedignidade Kappa**

Resultado	Concordância
0	Pobre
0,00 a 0,20	Pequena
0,21 a 0,40	Justa
0,41 a 0,60	Moderada
0,61 a 0,80	Substancial
0,81 a 1,00	Quase Perfeita

Fonte: Landis e Koch (1977)

TAB. 3 - Teste Kappa: Codificação de Transparência Ativa

Concordância	Concordância Esperada	Kappa	Desvio-padrão	Z	Prob>Z
62,18%	35,88%	0,4102	0,0294	13,94	0.0000

Fonte: elaboração própria

O cálculo apresentou um Índice Kappa moderado (0,4102) e uma taxa de concordância de 62,18%. O desejável seria um nível de concordância substancial. Ver tabela 3, acima.

A metodologia de Avaliação de *Websites* vem sofrendo aprimoramentos ao longo dos anos. Em especial, em 2017, o protocolo de codificação foi alterado (a pior nota deixa de ser 0 e passa a ser 10) e a metodologia de cálculo das notas por item avaliado e o cálculo do IGA foram alterados no sentido de estabelecer ponderações diferentes para cada princípio avaliado. Apesar de avaliarmos que tais aprimoramentos de fato tornam a metodologia mais robusta, com intuito de compararmos os resultados apurados nesta tese para a RBMLQ-I (autarquias estaduais, com exceção da SURRS, SURGO –superintendências do Inmetro- e IPEM-FORT, esta última uma autarquia municipal) com avaliações anteriores, optamos por aplicar a métrica tal qual Michener (2016).

4.5.1.2 – Perguntas frequentes

Como a metodologia de Avaliação de *Websites* não compreende o item perguntas frequentes, a título de caracterização, adicionalmente, pesquisamos as páginas das autarquias no sentido de verificar se existe um item de perguntas frequentes, respostas a perguntas mais frequentes da sociedade, ou algo com nomenclatura similar e

mesmo propósito, qual seja, disponibilizar de maneira ativa, respostas a perguntas recorrentes, registradas não somente via e-SIC ou SIC físico, mas também manifestações registradas via ouvidoria ou “fale conosco”.

O objetivo foi tão somente constatar a existência e registrar o *link* do item, sem entrar no mérito da qualidade e veracidade conteúdo publicado.

4.5.2 - Avaliação da Transparência Passiva: aplicação da metodologia do “usuário simulado”

Recorte: RBMLQ-I

A avaliação de transparência passiva foi realizada através da aplicação da metodologia do “usuário simulado” que consiste em um experimento de campo, de simulação da realidade prática dos demandantes de informação que utilizam os dispositivos da LAI para solicitarem informações aos órgãos públicos. A metodologia também foi desenvolvida pelo PTP-FGV e vem sendo aplicada desde 2014, sem modificações substanciais. Também para fins de comparação, optamos por aplicar a versão de Padilha, Michener e Contreras (2016).

O objetivo foi verificar se os órgãos estão cumprindo a obrigação de autorizar ou conceder acesso à informação quando solicitado pela sociedade, utilizando qualquer meio legítimo. Para tanto, duas rodadas de pedidos padronizados foram registradas. Na primeira rodada, enviamos 2 pedidos para o Inmetro e os órgãos componentes da RBMLQ-I, comumente conhecidos como “Institutos de Pesos e Medidas”, que operam a fiscalização em metrologia e qualidade no país⁹⁹. A primeira leva (pedidos 1 e 2) foi registrada entre 15 e 23 de junho de 2017. A segunda leva (pedidos 3 a 5) foi registrada entre 11 e 13 de setembro de 2017. O espaçamento entre os envios objetivou minimizar a probabilidade de associação entre os solicitantes. Foram enviados, no total, 122 pedidos de acesso à informação.

Os pedidos 1 e 2 versaram sobre as atividades dos órgãos, em específico às decorrentes da delegação de competências do Inmetro, fiscalização em metrologia e

⁹⁹ Não foram enviados pedidos para a Surrs e Surgo, pois, como superintendências do Inmetro, o e-SIC é o mesmo. Por isso, enviamos pedido apenas para o Instituto. Para o Inmetro, enviamos apenas os pedidos 1 e 2 por dois motivos: a) o órgão tinha ciência da realização desta pesquisa de tese e iria associar os pedidos à autora e b) as respostas aos demais pedidos já eram conhecidas, em função das entrevistas, *surveys* realizados e estatísticas disponíveis na página da CGU.

qualidade. Por isso, um pedido referia-se aos dados de fiscalização e outro sobre as multas aplicadas. Similar ao procedido por Padilha, Michener e Contreras (2016), os pedidos 3 a 5 versaram sobre a operação da LAI (número de pedidos registrados e respondidos, medidas adotadas pelo órgão para implementar a LAI e responsabilidade – quem são os gestores do SIC/autoridade de monitoramento), com o objetivo também de colher informações acerca da implementação e eficácia nos IPEM's. Os textos integrais dos pedidos encontram-se no Apêndice D.

Para cada uma das rodadas, utilizamos perfis de solicitantes distintos. Os pedidos 1 e 2 foram enviados utilizando o perfil verídico de uma solicitante do sexo feminino, não identificável em redes sociais. Ademais, optou-se por registrar, no momento do cadastro, apenas as informações mínimas (somente o obrigatório), além de não se apresentar justificativa ou motivação para o pedido. Com isso, intencionou-se aproximar-se ao máximo da experiência real de um solicitante de informação que não gostaria de ser identificado, por qualquer razão, como por exemplo, receio de retaliação, por solicitar um pedido sensível ou sem outro motivo aparente que não seja a opção por não registrar os dados pessoais.

Para os pedidos 3 a 5, utilizou-se o perfil de um pesquisador (professor universitário), identificável em redes sociais¹⁰⁰. No cadastro, registraram-se todos os dados solicitados, bem como o texto padrão apresentou o demandante, além de trazer a motivação para o pedido (pesquisa acadêmica). Com isso, esperava-se conseguir uma maior taxa de resposta.

Velasco (2016) e Michener e Rodrigues (2015) trazem evidências de que a propensão a responder é maior quando é empregado um perfil de pesquisador, identificável e pedido motivado. Em paralelo, perfis não identificáveis tendem a receber menos respostas. Ao adotar tal estratégia, distinta tanto quanto ao teor dos pedidos, como quanto ao perfil dos solicitantes, a autora estava ciente do viés impingido, qual seja, menor chance de resposta aos pedidos da primeira leva. Entretanto, como se pode ver no próximo capítulo, não se identificou diferença significativa entre as taxas de resposta dos pedidos 1 e 2 em comparação com os pedidos 3 a 5.

Com relação ao procedimento de recurso, também foram distintos. Para os pedidos 1 e 2, o protocolo adotado foi recorrer até a última instância possível (no caso de resposta insatisfatória), registrar o pedido novamente ou proceder ao registro de reclamação por decurso de prazo. Persistir na obtenção da resposta também fez parte da

¹⁰⁰ Os dados pessoais dos dois indivíduos foram utilizados após autorização.

simulação da situação de um demandante real, que objetiva obter a informação através deste caminho legalmente constituído. Em adição, tal estratégia poderia minimizar viés de não resposta impingido pela utilização de um perfil feminino não identificável. Para o pedido 2, em específico, quando a resposta não apresentava literalmente a palavra multa ou uma explicação acerca da nomenclatura utilizada, procedeu-se ao registro de recurso.

Os IPEMs utilizam o SGI - Sistema Integrado de Informações - desenvolvido pelo Inmetro e implantado na RBMLQ-I, com o intuito de melhorar o gerenciamento e execução das atividades pelos órgãos delegados. Os órgãos registram as atividades no sistema (fiscalizações, autuações, multas, etc.). Portanto, as informações solicitadas nos pedidos 1 e 2, estão disponíveis no SGI, para consulta e extração (na forma de relatórios). No caso específico do pedido 2, todavia, o sistema registra as multas como “processos homologados”. Quando a resposta fornecida não trazia explicação acerca desta terminologia, procedemos ao registro de recursos, pela importância do uso de linguagem cidadã, como preconiza a legislação.

Já para os pedidos 3 a 5, em função da natureza mais qualitativa dos mesmos e da intenção de analisar o conteúdo das respostas, optamos por não insistir na obtenção de respostas de qualidade. Uma vez respondido, acatou-se. Somente foram registradas reclamações por decurso de prazo.

Recebidas (ou não) as respostas, calcularam-se três métricas para cada órgão avaliado:

- a) **Taxa de resposta:** percentual do total de pedidos que receberam respostas válidas.

Consideramos como resposta válida: qualquer comunicação direta, até mesmo negativa de acesso, respostas sobre a indisponibilidade ou inexistência da informação requerida. Excluem-se apenas as respostas automáticas ou comunicações sobre extensão do prazo ou tramitação interna do pedido. Para serem válidas as respostas deveriam ter sido respondidas em até 30 dias corridos, a partir do 1º dia útil seguinte ao envio, mesmo que sem prorrogação formal¹⁰¹.

¹⁰¹ A metodologia do PTP-FGV deixa em aberto a questão do prazo. Utilizamos o padrão de Padilha, Michener e Contreras (2016), que será utilizado na comparação. Ressalta-se que o prazo da lei é de 20 dias, prorrogável por mais 10.

b) **Prazo Médio:** número de dias entre o envio da solicitação e a resposta válida.

Segundo Moncau *et al.* (2015), a taxa de resposta e prazo médio são indicadores básicos de comprometimento com as obrigações impingidas pela LAI.

c) **Taxa de precisão:** percentual de pedidos minimamente precisos ou melhores.

A avaliação de precisão restringiu-se a identificar se a resposta continha um mínimo de correlação e congruência com o tema do pedido de informação. Consequentemente, na codificação de precisão, não entramos no mérito da qualidade da resposta, no sentido de identificar sua veracidade, se era boa ou ruim, completa ou incompleta. Seguiu-se o protocolo descrito no Apêndice D. As respostas foram pontuadas por 2 pesquisadores independentes¹⁰². Ao contrário das duas métricas anteriores, as últimas respostas apresentadas pelo órgão foram as que foram codificadas. Isto é, quando foi o caso, foram avaliadas as respostas após recursos ou decorrido o prazo de 30 dias corridos.

Após a codificação, computamos novamente o Índice Kappa para o conjunto de dados. A concordância foi de 66% e o Índice Kappa novamente moderado, abaixo do padrão desejável de 80% de concordância, como demonstra a tabela 4, abaixo.

TAB. 4 - Teste Kappa: Codificação de Precisão

Concordância	Concordância Esperada	Kappa	Desvio-padrão	Z	Prob>Z
66,00%	35,44%	0,4734	0,097	4,87	0.0000

Fonte: elaboração própria

Por fim, calculamos a média aritmética da nota de precisão para cada órgão, expressa em percentual.

¹⁰² Eventuais discordâncias na pontuação, para fins de cálculo da taxa de precisão, foram dirimidas atribuindo-se a pontuação máxima à resposta em questão.

4.6 - Avaliação de Efetividade

Recorte: Inmetro

Nesta etapa da avaliação, não se pretendeu quantificar impacto, i.e., fazer uma avaliação de impacto tradicional, pela dificuldade de se estabelecer e isolar quantitativamente onexo causal. Pretendeu-se, a partir de uma avaliação qualitativa, fazer inferências acerca dos possíveis usos das informações obtidas via transparência passiva, para de alguma maneira conjecturar acerca da efetividade da LAI.

Partindo, pois, da concepção de que efetividade é o efeito/impacto esperado ou não dos resultados, ou seja, do uso da informação concedida, utilizamos a técnica de análise de conteúdo híbrida (BAUER, 2014) para analisar as perguntas e respostas a pedidos de acesso à informação, disponibilizada pela CGU (BRASIL, 2018b), para o período de 03/07/2015 a 12/04/2018, apenas para o Inmetro e suas superintendências - SURRS e SURGO (dados agregados) ¹⁰³.

O propósito central foi tecer inferências acerca dos usos e fins dados às informações concedidas. Esse tipo de estudo é ainda pouco explorado na literatura, até pela carência de informações sistematizadas acerca do conteúdo dos pedidos e respostas¹⁰⁴. Em adição, como apontam Michener e Worthy (2015), pouco se sabe acerca do perfil de quem solicita informações via leis de acesso. Colateralmente, o produto de tal análise também trouxe elementos acerca da aprendizagem na operação da lei e informações úteis à melhoria no próprio *site* do Instituto, no sentido de disponibilizar as informações mais demandadas.

4.6.1 - Análise de conteúdo híbrida - categorias de classificação

O banco de perguntas e respostas da CGU já é disponibilizado com os dados categorizados, a partir do Vocabulário Controlado de Governo Eletrônico (VCGE), versão 1.0 (BRASIL, 2011b).

¹⁰³ A CGU disponibiliza dados agregados (estatísticas de acesso) desde a entrada em vigor da LAI (maio de 2012). Contudo, somente disponibiliza o conteúdo dos pedidos e respostas a partir de julho de 2015. Essa última base de dados também contém os recursos. Embora a análise de conteúdo de recursos possa ser um objeto interessante de estudo, pois pode revelar um processo de amadurecimento institucional (*learning by doing*) do órgão, no tratamento dos pedidos de informação, optamos por analisar apenas as perguntas e respostas, em função da nossa capacidade operacional (elevado volume de informações textuais a serem analisadas).

¹⁰⁴ Erdianto, Karanicolas e Aryani (2012) também fazem análise de conteúdo de pedidos.

O VCGE é um indexador de informações (documentos, bases de dados, sites, etc) do governo federal. Ele foi projetado para servir como ferramenta de gestão (para gerenciamento de informações) e como interface de comunicação com o cidadão, a partir da classificação das informações do governo, de forma simples, cognoscível. Este vocabulário controlado pode ser utilizado por pessoas que não são especialistas (como biblioteconomistas, arquivologistas etc), como é o caso dos gestores e operadores do e-SIC, que devem classificar todos os pedidos registrados no sistema (GAMA; RODRIGUES, 2018). Ver Anexo A para lista completa.

Contudo, uma análise preliminar das estatísticas do Inmetro extraídas da página da CGU, em conjunto com uma primeira leitura do banco de pedidos e resposta, pareceu nos indicar inconsistências nas classificações disponibilizadas. Por isso, optamos por reclassificar o banco utilizando as *categorias e subcategorias do VGCE*, até para posterior comparação com a indexação disponibilizada no banco.

Além do VCGE, uma primeira classificação proposta foi quanto ao *tipo de pedido*, se se refere a uma informação, dúvida, reclamação ou outros. A lei, no seu Art. 4º, I, define informação como sendo “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. Como se vê, a definição é ampla, não restritiva. Ademais, é difícil delimitar de maneira incontestável a diferença entre informação e dúvida. A depender da redação da assertiva, um pedido de informação pode ter aparência de dúvida e vice-versa. No caso de uma reclamação, aparentemente seria mais fácil classificá-la como tal, como previsão legal para negativa de acesso, por não se tratar de um pedido de informação. A despeito desta dificuldade apontada, optamos por propor tal categorização no intuito de retratar os tipos de pedido recebidos e respondidos pelo Instituto.

Outra classificação usada foi a de Michener e Worthy (2015). Esses autores, a partir da constatação de que são poucos os estudos que investigam quem são demandantes, quais as motivações (ser informado ou questionar o governo) e os usos/impactos das informações solicitadas, propõem um quadro conceitual analítico - matriz de coleta de informações (tradução nossa de *information-gathering matrix*): um arcabouço para conceituar motivações *prima facie*, usos e impactos associados com a LAI. Para os autores, à primeira vista, os usos da LAI parecem ser não políticos e multifacetados, motivados por interesses particulares. Mas, recorrentemente, tendem à

“politização”, em função da narrativa eminentemente política de vários dos estudos sobre o uso dessa lei¹⁰⁵.

A matriz proposta tem 4 quadrantes: político-privado, político-público, não político-público e não político-privado¹⁰⁶. O objetivo foi caracterizar as motivações (*prima facie*) para pedidos de informação. No quadrante político-público se enquadrariam os pedidos utilizados para fins de *accountability*. No político-privado, um pedido de informação sobre notas de entrada em teste de seleção escolar (com o objetivo de assegurar uma seleção justa). Já no não político-público, pedidos utilizados para uma avaliação de impacto ambiental elaborado por uma ONG. E no não político-privado, pedidos cotidianos, como dados sobre fumantes solicitados por um fabricante de cigarros. Exemplos dos autores.

A partir das atividades desenvolvidas pelo Inmetro e com o objetivo de identificar e mapear quais são as suas áreas mais demandadas, também propusemos uma classificação que denominamos *Áreas do Inmetro*, com as seguintes categorias: a) Metrologia Legal; b) Avaliação da Conformidade; c) Metrologia Científica; d) Metrologia Aplicada às Ciências da Vida; e) Administração/Recursos Humanos/Gestão (atividades-meio); f) Acreditação; g) Inovação e Tecnologia; h) Articulação Internacional/Barreiras Técnicas; i) Fiscalização e Verificação; j) Não se aplica. Esta última opção refere-se aos casos em que o pedido de informação transcende o escopo de atuação do órgão.

A partir da leitura de todo o banco de dados, pelo Codificador 1, no processo de análise de conteúdo para classificação nas categorias acima (pré-concebidas)¹⁰⁷, destrinchamos os assuntos demandados levando em consideração os tipos de atividades finalísticas, administrativas e serviços prestados pelo Inmetro. As categorias surgiram, pois, do próprio *corpus* em análise, até a saturação teórica, no nosso caso de categorias. Tal técnica de teorização enraizada (*grounded theory*) complementa a análise de conteúdo clássica (categorias pré-definidas) previamente realizada (BAILEY, 1994; BAUER, 2014).

¹⁰⁵ Tal matriz de classificação é elucidada por 4 casos concretos de estudos sobre Brasil, Tailândia, Argentina e Reino Unido. Os casos discutidos pretendem ser “geradores de teoria”. Os casos foram apresentados inicialmente sem os seus contextos e identidades dos solicitantes, que posteriormente foram explicitados, de modo a reforçar o argumento de que há tendência à politização dos usos associados à LAI. As definições de político, não político, público e privado são as do senso comum.

¹⁰⁶ Definições do senso comum.

¹⁰⁷ O objetivo básico da análise de conteúdo é quantificar dados qualitativos, por meio da observação sistemática de dados para identificar características específicas dentro do texto (BAILEY, 1994).

As categorias propostas, como “imagens espelhadas dos dados observados”, a despeito do seu alto valor explicativo (temas demandados) são de generalização limitada. Isto é, para outros tempos e lugares (BALEY, 1994, p. 58). As categorias propostas estão detalhadas no Apêndice E. Tais categorias, denominadas de *Categorias tese* foram posteriormente utilizadas pelo Codificador 2, no processo de leitura e avaliação dos pedidos e respostas.

Por fim, objetivando colher informações sistematizadas e sintéticas acerca da operacionalização dos pedidos - registro pelos demandantes de informação e operacionalização da resposta, em específico sobre a identificação do requerente, do respondente e a motivação do pedido, os codificadores analisaram também se o solicitante se identificou (no corpo do pedido), se o respondente identificou o solicitante, se o respondente se identificou e se o pedido foi motivado.

Como discutido anteriormente, um pedido de informação não requer motivação, mas a recusa em conceder acesso sim. Ademais, uma boa prática apontada na literatura é a possibilidade de anonimato no registro de solicitações de informação, alternativa inexistente no Brasil (vedação legal). Mesmo sendo obrigatório o registro de informações pessoais no e-SIC, é desejável que o gestor do sistema, ao repassar a demanda internamente não a repasse identificada, para evitar eventual discriminação no atendimento (como há evidências na literatura) e que, ao registrar a resposta no e-SIC, informe o nome e setor do respondente, mas não cite o nome do solicitante, dado que a CGU disponibiliza o banco de perguntas e respostas ativamente.

4.6.2 - Manipulação dos dados e codificação

O banco de dados foi organizado de tal forma que preservou apenas os pedidos que continham respostas, não sendo objeto de análise os pedidos negados ou instância recursal. Ficaram as seguintes informações: ano do pedido, identificador, resumo, detalhamento da solicitação, classificação VCGE (categoria e subcategoria) e resposta.

Ao banco, foram acrescentadas todas as categorias acima apresentadas. Dois codificadores independentes analisaram 376 pedidos e respostas, seguindo o protocolo descrito no Apêndice E. Calculou-se a Medida Kappa para cada uma das categorias codificadas, como segue na tabela 5, abaixo:

TAB. 5 – Teste Kappa: Codificação das Categorias de Classificação – Efetividade

ID	Crêterios avaliados	Concordância	Concordância Esperada	Kappa	Desvio-padrão	Z	Prob>Z
1	Tipo de solicita�o	86,60%	79,32%	0,35190	0,0433	8,12	0,0000
2	O respondente se identificou?	90,69%	57,39%	0,78150	0,0514	15,19	0,0000
3	O solicitante foi identificado pelo respondente?	93,35%	50,13%	0,86670	0,0516	16,81	0,0000
4	O solicitante se auto identificou?	85,11%	69,69%	0,50870	0,0515	9,88	0,0000
5	O pedido de informa�o foi motivado?	71,01%	57,87%	0,31190	0,0484	6,45	0,0000
6	VCGE 1.0 Categoria principal	42,29%	41,81%	0,00820	0,0109	0,76	0,2249*
7	áreas do Inmetro	73,87%	21,55%	0,66690	0,0259	25,75	0,0000
8	Público-privado	45,75%	42,95%	0,04900	0,0265	1,85	0,0323
9	Político-não-político	92,29%	92,29%	0,00000	0,00000	.	.

Fonte: elabora o própria
*não significativo

Ao contrário dos cálculos da Medida Kappa anteriores (para o IGA e métrica precisão), não se aplicou o teste de concordância intragrupo para o conjunto dos dados, mas sim para cada classifica o aplicada, em fun o dos cr terios terem números de categorias de resposta diferentes. Contudo, optando-se por realizar o teste para cada cr terio, o número de observa es tornou-se menor. E, conseqüentemente, diminuiu-se o poder do teste (BUSSAB; MORETTIN, 2002). Portanto, mesmo com concordância alta em alguns casos (Ex. tipo de solicita o), a Estatística Kappa foi baixa. Ainda assim, para as categorias (ID) 2,3 e 7, a concordância entre os interpretes foi substancial. E para a categoria 4 foi moderada.

No próximo capítulo apresentamos os resultados das incursões empíricas.

Capítulo 5 - Resultados

Como discutido anteriormente, propusemos avaliar a LAI, no seu campo de aplicação em um estudo de caso múltiplo, a partir de uma perspectiva multidisciplinar, a partir da qual, delimitamos e conceituamos as dimensões de avaliação, implementação, eficácia e efetividade. Na seção seguinte, expomos os achados da avaliação de implementação, acerca do processo de implantação da lei no Inmetro, a partir da percepção dos Burocratas de Médio Escalão direta e indiretamente envolvidos com o cumprimento da norma legal e dos Burocratas de Baixo Escalão, através de entrevistas em profundidade e *surveys*.

Em seguida, discutimos os resultados da avaliação de eficácia para o Inmetro e sua Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I) que centrou na avaliação do que denominamos de *eficácia completa*, ou seja, na avaliação do cumprimento dos requisitos de transparência ativa e passiva, e se houve mudança na cultura de transparência. Para tanto, utilizamos, sobretudo, a metodologia desenvolvida pelo Programa de Transparência Pública da FGV-RJ. Na nossa concepção, a *eficácia completa* depende fundamentalmente de sua implementação, ou seja, que as condições fáticas de *adequação e aplicabilidade*, sejam verificadas, bem como que haja *adesão*, não somente dos agentes implementadores, mas também dos demais agentes públicos e cidadãos, i.e., dos destinatários da norma. Por fim, discorreremos sobre a análise de efetividade da LAI para usuários do Inmetro, a partir da análise de conteúdo dos pedidos e respostas registrados no órgão.

5.1 - Sobre o processo de implementação da LAI no Inmetro

5.1.1 - Entrevistas em profundidade: a implementação e aplicação da LAI sob a perspectiva dos Burocratas de Médio Escalão (BMEs)

5.1.1.1 - Perfil dos entrevistados e das entrevistas

Como sintetizado no quadro 8 abaixo, as entrevistas ocorreram em agosto e setembro de 2017, com exceção da de nº 14, em função de afastamento do trabalho da

entrevistada. As entrevistas foram gravadas e transcritas¹⁰⁸. A duração das entrevistas variou de 13 min e 39 seg. a 1 h 12 min 27 seg. A maioria delas durou cerca de 30 min.

Os entrevistados têm perfil heterogêneo, são de áreas técnicas e administrativas, são ex. e atuais BMEs¹⁰⁹, possuem idades que variam desde 29 a 64 anos e tempo no cargo de 0,5 a 15 anos. 5 dos 14 BMEs possuíam DAS 2, outros 4, DAS 5, que, na hierarquia do órgão, é o segundo cargo mais alto (o Presidente do Instituto faz jus à um DAS 6).

De 2012 até hoje, o Inmetro teve apenas 4 servidores oficialmente designados para as funções de Autoridade de Monitoramento e/ou Gestor do SIC (dois titulares e dois substitutos), todos eles entrevistados, conforme explicitado no quadro 8. Optou-se por analisar e apresentar, a seguir, os resultados das entrevistas com esses gestores separadamente, em função da sua maior familiaridade com o tema.

5.1.1.2 - A implementação, aplicação e os efeitos organizacionais da LAI sob o ponto de vista dos gestores de SIC e autoridades de monitoramento

Como apontado acima, desde a entrada em vigor, o Inmetro contou apenas com dois gestores de SIC (Entrevistada 3, de 2012 a agosto de 2016, e Entrevistada 14, a partir de então) e duas Autoridades de Monitoramento (Entrevistado 1 e 14). Todos exerciam as atribuições relacionadas à LAI concomitantemente a outras atividades/funções. Por exemplo, a gestora 14, além de Ouvidora, é a atual Autoridade de Monitoramento e a Gestora do SIC. Portanto, desde 2016, oficialmente não há a separação de papéis entre monitorar e gerir. Como veremos adiante, na prática, desde o início, os papéis se confundem.

¹⁰⁸ As transcrições de todas as entrevistas estão disponíveis em: <https://drive.google.com/drive/folders/1RaBTw0rX5C3tkWY1s6h8A-BtrkCfyCzr>.

¹⁰⁹ De modo a compreender todo o período de vigência da LAI.

QUADRO 8 - Perfil dos entrevistados: Entrevistas em Profundidade (2017)

Número	Data	Duração da Entrevista	Cargo DAS/FG /FCPE	Cargo	Idade	Tempo no Cargo	Servidor Inmetro	Servidor de outro órgão (requisitado)	Tempo de Inmetro (em anos)	Tempo de serviço público (em anos)	Área de Lotação
1	03/08/2017	30 min 11 seg	DAS 2	Ex-Chefe da Divisão de Planejamento e Monitoramento (Dplan/Dipla) e Ex-Autoridade de Monitoramento da LAI	42	8	sim	não	16	16	Adm
2	03/08/2017	35 min 12 seg	DAS 2	Ouvidora em substituição e Autoridade de Monitoramento da LAI/Gestor da SIC- em exercício	46	1	sim	não	7	7	Adm
3	10/08/2017	44 min 29 seg	DAS 2	Ex-Ouvidora e ex- Gestoria do SIC	62	15	sim	não	33	33	Adm
4	14/08/2017	25 min 48 seg	DAS 4	Coordenação-Geral de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas (Cogep)	38	0,5	não	sim	0,5	8	Adm
5	23/08/2017	18 min 04 seg	DAS 4	Assessor da Presidência e Chefe de Gabinete em Substituição	29	1,1	não	não	1,1	1,1	Adm
6	25/08/2017	36 min 01 seg	DAS 2	Ex-Assistente da Diretoria e Diretor em substituição da Diretoria de Avaliação da Conformidade (Dconf)	45	10	sim	não	20	20	Técnica
7	25/08/2017	42 min 01 seg	DAS 3	Coordenador da Coordenação Executiva e de Gestão e Diretor em Substituição da Diretoria de Avaliação da Conformidade (Dconf)	38	1,1	sim	não	9	9	Técnica
8	01/09/2017	30 min 27 seg	FCPE 3	Coordenador de Operações para a Acreditação e Coordenador-Geral de Acreditação em Substituição (DAS 4)	60	10	sim	não	15	15	Técnica
9	01/09/2017	17 min 46 seg	DAS 5	Diretor de Administração e Finanças e Presidente em Substituição	39	1,1	não	não	1,1	1,1	Adm
10	04/09/2017	24 min 23 seg	DAS 5	Ex-Diretor da Diretoria de Metrologia Legal	59	9	sim	não	36	36	Técnica
11	04/09/2017	1 h 12 min 27 seg	DAS 5	Diretor da Diretoria de Metrologia Legal (Dimel)	64	1,1	sim	não	35	35	Técnica
12	13/09/2017	13 min 39 seg	DAS 5	Diretora da Diretoria de Avaliação da Conformidade (Dconf)	53	1,1	sim	não	21	21	Técnica
13	14/09/2017	37 min 43 seg	DAS 4	Coordenador da Coordenação da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade Industrial (Cored)	53	1	não	sim	1	34	Técnica
14	17/11/2017	50 min e 56 seg	DAS 2	Ouvidora do Inmetro, Autoridade de Monitoramento da LAI e Gestora do SIC	45	1,5	sim	não	17	17	Adm

Nota 1: a data de referência para os cálculos de tempo no cargo, no Inmetro e de serviço público (municipal, estadual ou federal) é a data da entrevista.

Nota 2: Lotação: Área técnica ou administrativa (Adm)

Fonte: elaboração própria a partir das transcrições das entrevistas gravadas mediante autorização dos entrevistados. Transcrições disponíveis em: <https://drive.google.com/drive/folders/1RaBTw0rX5C3tkWY1s6h8A-BtrKfYcZr>.

A Autoridade de Monitoramento, até 2016, a despeito de reconhecer a importância da LAI, dedicava a maior parte do seu tempo às suas atividades como chefe de divisão e não às funções inerentes a implementação e cumprimento dos requisitos da LAI no instituto. Em agravo, percebe-se uma conduta reativa do gestor, que intencionalmente limitava-se a executar apenas o mínimo necessário para atender aos pedidos de informação; i. e., receber, distribuir, receber e/ou elaborar a resposta e enviar ao demandante do e-SIC:

Eu não busquei capacitar em nada da LAI (sic). Eu queria me livrar da LAI. Eu achava errado dar a LAI para a área de planejamento. Então todos os cursos da LAI eu não fui atrás. Tinha que ir para Brasília fazer seminários e eu fiz questão e não me inscrever e pedi bilhões de vezes (...) para largar essa atividade (Entrevistado 1).

Somente em 2016, essas atribuições passaram a ser exercidas exclusivamente pela Ouvidora. Isto é, o primeiro a atuar como autoridade de monitoramento também atuava como Chefe de Divisão na Diretoria de Planejamento (Dplan) do Inmetro. A Ouvidoria do Instituto, à época, era a gestora do SIC, mas tinha um papel mais secundário, atuando como “braço operativo”, ou seja, recebia as respostas elaboradas ou revisadas pelo Entrevistado 1 e registrava as respostas no Sistema e-SIC (Entrevista 3).

A percepção da atual Ouvidora e Autoridade de Monitoramento é a de que o Inmetro demorou a amadurecer a concepção de que o assunto (LAI) é típico de Ouvidoria (Entrevista 14). E ainda, que a concentração das atribuições de atendimento à LAI, com a Ouvidoria, fortalece a atividade de ouvidoria nos órgãos públicos. Esta opinião é compartilhada pela Entrevistada 03, que foi Ouvidora do Inmetro por 15 anos.

In verbis:

(...) As ouvidorias ganharam com a LAI. Foi um valor agregado mesmo, porque quem conhece os processos de ouvidoria e sabe o quanto a capacidade que a gente tem de enxergar o que está acontecendo dentro e fora da instituição, isso em qualquer ouvidoria e não só na ouvidoria do Inmetro. Você já sabe que isso aqui é um lugar estratégico dependendo do tipo de gente que você é; você vê que ali tem informações que vão te ajudar a tomar decisão. Acho que colocar a LAI nas ouvidorias só melhorou mesmo, só deu mais peso para as ouvidorias, (...) é adequado ficar nas ouvidorias porque é aqui que a gente lida com o cidadão, o tempo inteiro, sabe. E com todo tipo de cidadão, desde aquele que compra um produto com conformidade avaliada e que é regulamentado metrologicamente e até aquela pessoa que tem uma relação indireta com o órgão, os clientes dos processos, as certificadoras (...) são muitos públicos e a gente tá nesse *front*. A LAI é uma parte disso. Acho adequado, acho que isso só aumentou, engrandeceu o trabalho das ouvidorias. [Entrevista 14]

Quando questionados se o Inmetro, em 2012, estava preparado para atender as exigências da LAI, os entrevistados 1 e 3 afirmam que sim, pois avaliam que a instituição já contava com uma Ouvidoria forte e consolidada e que já havia uma cultura de transparência incutida nas áreas técnicas, as mais demandadas, pela própria atividade regulatória e de acreditação, que intrinsecamente conta com princípios e mecanismos de transparência no seu *modus operandi* e legislação específica.

Em contraste, os quatro (Entrevistados 1, 2, 3 e 14) foram enfáticos ao afirmar que a alta administração não estava preparada¹¹⁰ para receber questionamentos/pedidos de informação, sobretudo os relacionados à gestão administrativa, isto é, licitações, contratos, gestão de pessoas. Tampouco as próprias áreas administrativas (Dplan e Diretoria de Administração e Finanças - Diraf):

Hoje já não sei mais, mas naquela ocasião, muitas coisas que nós encaminhávamos para a **presidência**, eles mandaram apurar... algumas foram entregues com bastante sofrimento, mas entregaram. (...) **mas o interessante é que... lembro uma vez de uma reunião em que estavam reclamando muito da LAI e diziam assim... nunca mais vou me esquecer disso. “Essa presidente não tem nada para fazer... porque como é que faz uma lei dessas?...”** E o chefe de gabinete na época disse “Essa é mais uma daquelas ‘leis que não vão pegar’.” Presidente... “Isso é coisa de quem não tem nada para fazer...” E eu me lembro (...) de dizer “Ué, quem não deve, não teme. Qual o problema?” Se eu não faço nada errado eu não preciso me preocupar com o que me pedem para ver. Eu sei que ninguém me respondeu e a reunião continuou. É isso. Eu acho que aos poucos essas leis vão ensinando as pessoas como se comportar [GRIFO NOSSO]¹¹¹.

Sobre as medidas que foram tomadas e dificuldades vivenciadas para adequar a autarquia às exigências da LAI, o Entrevistado 1 relatou que foi criado um grupo de trabalho (GT), que pouco avançou. De concreto, foi criada a figura do “Interlocutor da LAI”. Isto é, cada diretoria teve que nomear um interlocutor, responsável por receber os pedidos nas áreas, identificar a subárea responsável pelo objeto do pedido, solicitar e/ou elaborar a resposta e enviar à autoridade de monitoramento (Entrevistado 1) que era responsável por revisar o texto. Por muitas vezes, se o tema era “sensível”, a resposta era submetida ao crivo do Chefe de Gabinete ou mesmo ao Presidente, antes de conceder a resposta. Na maioria dos casos, o Interlocutor da LAI era também interlocutor do SAC/Ouvidoria.

O GT também se dedicou a analisar a questão da classificação das informações, fixando-se o entendimento, que ainda perdura até hoje, de que não há informações a serem classificadas no Inmetro. O terceiro ponto trabalhado no grupo foi o das instâncias de resposta (primeira resposta e instâncias recursais), com o qual o grupo teve bastante dificuldade, na visão do Entrevistado 1. Até 2016, ainda restavam imprecisões/dificuldades sobre o assunto^{112 113}.

¹¹⁰ O sentido de “não estar preparado” na frase diz respeito a não estar psicologicamente aberto a receber demandas e fornecer informações.

¹¹¹ Referência não fornecida para preservar a identidade do entrevistado.

¹¹² Interessante é o relato sobre a “confusão” no início acerca da utilização do e-SIC (desenvolvido pela CGU). Mesmo sendo uma autarquia, isto é, juridicamente independente do Inmetro, no início da vigência da LAI, o e-SIC do Inmetro era o do Mdic (assim como das demais autarquias vinculadas: INPI e

Sobre a (falta de) infraestrutura física, o Entrevistado 1 relatou o seu empenho em instalar o SIC físico em ambiente acessível, objeto de grande negociação para cessão de espaço, pois não havia espaços ociosos. A sala, instalada no térreo do prédio administrativo, localizado no Bairro do Rio Comprido/RJ, recebeu apenas uma visita até 2016, que foi direcionada à Ouvidoria, pois, na prática, a sala ficava vazia, sem servidores e computadores, apesar de identificada com um *banner* do SIC.

Outra dificuldade apontada pela Entrevistada 3 foi o fato de o e-SIC não se integrar (até hoje) ao sistema utilizado pela Ouvidoria do Inmetro, que é operado também pelos IPEMs, funcionando como um sistema integrado de ouvidorias.

Sobre apoio da CGU e/ou do Mdic, o Entrevistado 1 relatou que o ministério concretamente não ajudou, pois estavam também em processo de aprendizagem, implementação e operacionalização. Quanto à CGU, foram ministradas palestras e indicados pontos focais, para o caso de dúvidas. Portanto, o apoio, segundo o mesmo, foi superficial.

Sobre o atendimento dos pedidos registrados (transparência passiva), a análise dos seus teores, a busca e/ou elaboração das respostas ficava a cargo do Entrevistado 1 – em constante diálogo com a Alta Administração do Inmetro (Diretor de Planejamento, Chefe de Gabinete e o próprio presidente do Instituto)–, que tratava os pedidos de informação como um tema “sensível”. Quando a Ouvidora passou a ser autoridade de monitoramento e gestora do SIC titular, em 2016, o mesmo padrão de operacionalização se reproduziu.

Ressalta-se a reflexão do Entrevistado 1 sobre o processo de *learning by doing* na elaboração e envio das respostas aos pedidos de informação e o reconhecimento dos seus próprios erros:

A gente não assinava como técnico. A gente assinava como divisão. A divisão passou tal resposta. E o certo pela LAI seria “fulano de tal passou tal resposta, dirigente da divisão passou tal resposta” E, muitas vezes, a gente assinava os recursos como SIC do Inmetro (...) Mas eu falava “A divisão tal elaborou tal resposta, segue abaixo ...” SIC do Inmetro, quanto o correto seria fazer “fulano de tal, da divisão tal” E, outra coisa, que depois eu vim a saber é... não colocar o nome da pessoa, você tinha que colocar “prezado cidadão”. Você não deve colocar o nome e eu colocava o nome inteiro.

Suframa). Somente após um tempo (o Entrevistado 1 não soube precisar em qual momento de 2012) é que os e-SIC das autarquias passaram a serem separados.

¹¹³ No início, a autoridade de monitoramento/gestor do SIC (Entrevistado 1) registrava a primeira resposta da autarquia como “SIC”. No caso de recurso, a resposta era registrada em nome do Presidente, e os recursos em segunda instância, Ministro do MDIC. Com o tempo, o próprio Ministério firmou entendimento que a segunda instância era o Presidente do Inmetro. A partir daí, o responsável pela resposta do recurso em segunda instância passou a ser o diretor da área demandada. Na prática, quem elaborava todas as respostas era o Entrevistado 1.

Como apontado acima, os entrevistados percebem clara diferença entre as áreas técnicas e administrativas, sendo mais fácil receber as respostas das áreas técnicas. Nas áreas administrativas, nas quais há menos cultura de transparência, é mais difícil, mais trabalhoso, há mais resistência. Além disso, os servidores e/ou interlocutores das áreas administrativas não priorizam a atividade de responder a pedidos de informação, e na área de recursos humanos, em agravio, ainda precisam consultar sistemas que ficam fechados determinados dias do mês, para processamento de folha de pagamento, o que gera atrasos e prorrogações (Entrevista 2).

Além da diferença em termos da cultura de transparência entre áreas, os Entrevistados 2 e 3 percebem diferença cultural também entre gerações de servidores; os provenientes dos últimos concursos (a partir de 2007) tendem a ser mais propícios à transparência. Como se pode ver mais adiante, tais percepções (diferença cultural entre áreas técnicas e administrativas e entre gerações) são corroboradas pelos demais BME, gestores das áreas técnicas e administrativas. Portanto, infere-se a partir das entrevistas que há uma maior resistência por parte dos servidores mais antigos e também da alta administração, quando comparado com os servidores de baixo escalão e mais novos na instituição.

As entrevistas revelaram ainda uma prática corrente (e indesejada) de busca pela identidade e perfil dos solicitantes de informação. Como apontado no Cap. 1, idealmente, os pedidos de informação devem ser anônimos, além de não ser necessária a motivação para o pleito. Entretanto, os entrevistados 1 e 2 referiram-se da seguinte forma à prática ocasional de buscar informações acerca dos solicitantes:

Teve uma vez que a gente descobriu que a pessoa estava usando CPF falso, e ela “tava” querendo ter acesso a um contrato, e **foi uma coisa que a gente começou a fazer em determinado momento, analisar o CPF para ver se o CPF batia**. Informações mais delicadas, porque a maioria das informações a gente não fazia. A gente se negou porque o CPF não estava batendo com o nome. Daí a pessoa entrou em primeira instância, reclamou, em segunda, e depois parou de reclamar. CPF falso, não tinha como [GRIFO NOSSO].

Às vezes eu faço isso sim, como mera curiosidade de alguns casos, por ser uma pergunta muito interessante e pensar... “Por que que a pessoa tá perguntando isso?” E **a gente sabe que é obvio que não pode personificar o pedido e muito menos querer saber por que que a pessoa está pedindo aquilo, mas a curiosidade é normal do ser humano né... até para tipificar nossa clientela**. Então, por exemplo, a gente tem uma clientela que a grande maioria tem curso superior... os que não tem curso superior, geralmente entram pelo SAC e acionam a ouvidoria. Pessoal que aciona o e-SIC fazendo referência à LAI ou é pesquisador ou é dono de empresa. A gente recebe muito de advogado ou despachante de pessoas que foram multadas e contratam aquela pessoa para tentar reverter a multa. Então a gente recebe muito pedido de validade de verificação de radar, de balança, por conta de ser

um despachante que está tentando recorrer de uma multa [GRIFO NOSSO]
114.

Frequentemente, a pesquisa do perfil/identidade do solicitante está associada a pedidos mais sensíveis, polêmicos ou que envolvem risco de imagem à Instituição, como expõe um dos entrevistados¹¹⁵: “Eu vou dizer para você aqui que eu sei o que acontecia, mas não é uma informação oficial. Sei que a administração do Inmetro investigava quem era. Mas não era uma prática que deveria ser feita”. Os pedidos sensíveis ainda recebem “tratamento especial”, pois há mais cuidado na redação das respostas, que também é revista pela Alta Administração (Entrevistados 1, 2, 3 e 4).

Sobre a utilização de linguagem cidadã, os entrevistados manifestaram a preocupação e a prática de traduzir a linguagem técnica em uma linguagem acessível:

(...) tem que escrever numa linguagem acessível...esse era um outro problema porque os técnicos escrevem numa linguagem muito hermética que só eles conseguem entender. Então quando você vai colocar isso para fora, vira uma dificuldade que sei lá... **eu brincava que parecia sânscrito né...** [Entrevista 3] [GRIFO NOSSO]

Quando questionados sobre se a LAI provocou ou provoca mudanças no Inmetro, no tratamento das informações, culturais etc., os entrevistados, agentes implementadores e operadores, foram unânimes na concepção de que a LAI não provocou grandes mudanças internas, na gestão da informação, mudanças culturais (cultura do sigilo), organizacionais, entre outras. Para um dos entrevistados, no entanto, a razão da ausência de mudanças é a deficiente estrutura de tecnologia da informação (TI) do instituto, que restringe iniciativas de melhoria na gestão da informação e maior transparência ativa (atualização do site). Como exemplo disso, até hoje não há integração do e-SIC com os sistemas internos, como o sistema da ouvidoria, que é utilizado pelos órgãos delegados (institutos de pesos e medidas), as demandas por informação são distribuídas internamente via e-mail e a interlocução do gestor do SIC com as áreas é feita pelo telefone¹¹⁶.

Um contraponto interessante é a percepção de que o Inmetro já é uma instituição transparente e, por isso, a LAI não teria gerado mudanças substanciais (Entrevista 1). Todavia, haveria áreas mais transparentes que outras, especialmente as áreas técnicas, nas quais a cultura do sigilo é menor, menos presente. Por outro lado, haveria áreas em

¹¹⁴ Identificações dos Entrevistados não realizadas para preservá-los.

¹¹⁵ Identificação do Entrevistado não realizada para preservá-lo.

¹¹⁶ No Cnen, foi desenvolvido um sistema interno para tratamento das demandas registradas no e-SIC, integrado com o sistema de ouvidoria do órgão (SAINT`CLAIR, 2015).

que nitidamente a cultura do sigilo persiste, como na Diretoria de Administração e Finanças (Diraf), responsável pela gestão de recursos humanos, licitações e contratos (Entrevista 2). Tal diferença cultural se reflete na maior ou menor facilidade em obter as respostas aos pedidos de informação, como apontado acima.

Ao abordar o tema recursos de pedidos de informação, a entrevistada 14 refletiu acerca da apropriação da ferramenta LAI pela sociedade, afirmando ter havido uma evolução nos pedidos, cada vez mais qualificados e mais bem elaborados, atendidos, na sua maioria, na primeira resposta. Em alguns casos, houve negativas de recursos por se tratar de pedido com informação adicional e, ainda, poucos não foram solucionados nas instâncias do Instituto.

Para a Entrevistada 2, o cerne da questão é o tempo muito curto para responder aos recursos, que acabam, na prática, sendo respondidos pelo mesmo técnico que elaborou a primeira resposta, mesmo que oficialmente seja em primeira instância o superior hierárquico do técnico que elaborou a resposta e em segunda instância, o presidente do instituto:

Quando entra recurso em segunda instância a gente entra em crise aqui porque a gente sabe que não vai conseguir cumprir o prazo, porque são 5 dias corridos. **O presidente tem uma agenda enlouquecida,** vira e mexe *tá* viajando, *tá* despachando. Então, assim, para a gente colocar um recurso na agenda do presidente e fazer com que ele assine em 5 dias é uma façanha. (...) Quando entra recurso em segunda instância eu mando para o presidente, com cópia para o chefe de gabinete, para o diretor da área que deu a primeira resposta e para o interlocutor da área que deu outra resposta. Todo mundo. O e-mail vai com vários destinatários. Por que? Porque geralmente quem é o responsável por fechar a resposta e mandar para o presidente assinar é o chefe de gabinete. Só que o chefe de gabinete geralmente pede lá para o técnico... no fundo, no fundo, lá acima vai decidir se o recurso vai ser deferido ou indeferido porque quem vai elaborar a resposta com o conteúdo técnico ou separar o documento é o pessoal que está lá na ponta onde está a informação. (...) O presidente tende a seguir a resposta que o diretor deu na primeira instância [GRIFO NOSSO].

Ressalta-se que a dificuldade apontada de elaboração do recurso em segunda instância parecer ser fruto da incompatibilidade entre a atribuição do responsável em segunda instância e o curto prazo de 5 dias, que resulta na prática, na inexistência “real” desta instância recursal, uma vez que a atuação do primeiro respondente, até a finalização do protocolo do pedido, continua sendo ativa, i.e., no mínimo acompanhando o andamento interno nas instâncias recursais.

Por fim, sobre o site e o cumprimento dos requisitos de transparência ativa, os 4 entrevistados compartilham a percepção de que as informações produzidas e geridas pelo Inmetro são públicas. Mas que o Instituto precisa avançar na disponibilização de

informações ativamente (vide Art. 8º da LAI), pois cumpre apenas parcialmente com o requerido, dado que as informações que deveriam estar disponíveis no site não são periodicamente atualizadas ou sequer estão disponíveis.

Em agravo, em 2017, a Autoridade de Monitoramento (também Gestora do SIC) não adotou nenhuma ação formal para avançar nessa questão. O foco, passados mais de 6 anos, ainda é atender os requerimentos de transparência passiva, aprimorar o procedimento operacional, capacitar os interlocutores das diretorias. Para avançar na transparência ativa, a interpretação é a de que há restrições operacionais que precisam ser superadas. A principal delas localiza-se nos sistemas de TI da instituição, atualmente incapazes de atender integralmente às próprias necessidades técnicas exigidas por atividades finalísticas¹¹⁷ e, portanto, sem condições adequadas para uma atualização do site de maneira rápida, fácil e com interface acessível aos usuários¹¹⁸. De acordo com a entrevistada 14, para que os obstáculos sejam superados, seria fundamental contar com o apoio efetivo da Alta Administração do Instituto. No entanto, como é possível perceber em diversos momentos das entrevistas aqui discutidas, tal apoio tem se mostrado meramente nominal.

Em síntese, da entrevista com as autoridades de monitoramento e gestores do SIC (ex e atuais, titulares e substitutos) depreende-se que há, na *práxis* cotidiana, uma sobreposição de papéis. Ambos realizam as mesmas atividades, ainda hoje preponderantemente relacionadas ao atendimento dos pedidos de acesso à informação. Os demais aspectos/requisitos da LAI, como a classificação da informação e a transparência ativa, ainda são bastante incipientes, tendo avançado pouco desde 2012.

Para a vigência da lei, a partir de maio de 2012, infere-se que o órgão não se planejou adequadamente, tendo engendrado esforços mínimos, quais sejam, nomear a autoridade de monitoramento e gestor do SIC e instituir um GT de implantação. Contudo, não houve apoio da Alta Administração (AA) no sentido de fornecer a infraestrutura física e de pessoal necessária, possivelmente pela própria resistência e desconfiança da AA sobre o tema, além de restrições orçamentárias. Desconfiança essa que provavelmente explica a decisão de designar o gestor (chefe de divisão) da Dplan, que já atuava como assessor da diretoria. Tal arranjo institucional permitiu um maior “controle” sobre a questão, respostas fornecidas.

¹¹⁷ Os sistemas de gestão do Instituto estão quase que inoperantes, pela falta de manutenção/sucateamento da área de TI, como relatado em todas as entrevistas.

¹¹⁸ O site do Inmetro utiliza uma tecnologia antiga, ultrapassada, como relatado em algumas entrevistas.

Em contraposição, identifica-se uma boa prática do órgão, que foi a nomeação de interlocutores da LAI, de modo a viabilizar o atendimento das demandas registradas. Tal figura, no entanto, poderia ser mais bem aproveitada, como multiplicadores de conhecimento e disseminadores da cultura da transparência, se a eles fossem dadas estas atribuições formalmente, bem como todo o apoio necessário para tal. Tal questão foi pouco explorada nas entrevistas, mas retomada no *survey*, como se verá adiante.

Na próxima seção, apresentamos os resultados das entrevistas com os BMEs gestores de áreas técnicas e administrativas do órgão.

5.1.2 - Entrevistas com os BMEs: participação na implementação e operação da LAI?

A entrevista com os 10 Burocratas de Médio Escalão (BMEs) iniciou-se com o questionamento sobre o grau de conhecimento da LAI. 6 deles reconheceram que conhecem a lei de maneira superficial, básica. Dos 4 restantes, metade declarou conhecer a lei, já ter estudado o assunto e outros dois a conhecem de maneira intermediária. Em agravo, apenas 2 deles afirmarem ter participado de capacitações sobre o tema.

Sobre a visão da aplicação da LAI no Inmetro, a percepção geral é a de que o Inmetro cumpre a LAI, mas reduzindo-se o significado de “cumprir a LAI” a atender as demandas registradas (transparência passiva). Tal visão reducionista fica evidente quando os entrevistados foram incitados a aprofundar o seu ponto de vista acerca da aplicação dos requisitos de transparência ativa.

Destoa da opinião geral a fala reativa do Entrevistado 5 ao discorrer sobre o uso da LAI pelos servidores da instituição:

(...) a lei aqui não é de conhecimento de todos. Isso ainda é um problema,... porém, em alguns casos, ela tem um uso...no meu julgamento... Errado. (...) Porque a pessoa usa a lei para ela conseguir mais argumentos. Talvez por algum aspecto que ela julga errado. E com isso ela demanda um trabalho no qual você tem que digitalizar, parar seu processo para enviar aquele processo no qual solicita, apenas porque ela quer ter ciência. **Ela só quer atrapalhar o trâmite da instituição.** (...) Na grande maioria, pelos casos que nós temos tido aqui, são muito cunho pessoal. A pessoa leva muito para o lado pessoal. Acho que ela está sendo pouco empregada para o cidadão comum que é uma parte não interessada no processo (...) para ele ter acesso às contas, enfim... ao gasto aplicado (...) Talvez seja pela natureza do órgão que isso aconteça... Talvez em uma prefeitura tenha uma solicitação maior em relação a isso, do usuário comum, ou talvez seja mesmo pelo perfil da casa (...) [GRIFO NOSSO]

A “reclamação” acerca da maior utilização da LAI pelos próprios servidores do Inmetro, ao invés de pela população em geral (cidadãos), pode estar refletindo uma compreensão inadequada da lei, que é de aplicação geral, sendo também destinatários da norma os agentes públicos, não só na implementação e operação da lei, mas também como usuários, demandante de informações seja para fins particulares, para o exercício de suas atribuições no seu próprio órgão ao demandar informações de outros ou mesmo para fins de controle social das atividades da sua instituição e/ou de outros órgãos públicos. Portanto, a visão reducionista aqui diz respeito aos destinatários da norma, ao contrário dos demais, cuja percepção geral simplista limita-se à noção de que responder aos pedidos de informação (transparência passiva) é cumprir a LAI.

Sobre o tema geral cultura do sigilo versus transparência, a visão dos BMEs coincide, em parte, com a das autoridades de monitoramento e gestores do SIC na concepção de que as diretorias técnicas já têm incutida uma cultura da transparência. Entretanto, na opinião do Entrevistado 6, a cultura de transparência dos atos regulatórios, intrínseca à atividade, se limitaria à publicidade dos resultados dos processos regulatórios, por atos formais, como publicar portarias no Diário Oficial da União, por exemplo, e, fornecer informações, quando o órgão é demandado. Não haveria pró-atividade. Em específico sobre a LAI, a opinião do entrevistado é a de que a lei é percebida como um trabalho extra, até mesmo nessas áreas técnicas, em essência mais abertas à transparência.

Esta aparente contradição é reforçada pelo discurso de outro entrevistado, proveniente da mesma área:

Eu acho que prevalece a cultura de não prestar informações de forma ativa. (...) Se alguém me perguntar “eu vou fornecer essa informação, mas se ela não perguntar também não vou gastar meu tempo ou não acho que seja necessário...” (...) Porque no fundo, **informação é poder né**. Então a sociedade tendo informação, ela tem a capacidade de cobrar mais. Então para quem não quer ser cobrado, **você não prover informação de forma ativa é uma forma de se proteger também**. (...) O que eu vejo... que eu sinto e o que eu percebo aqui não tem essa cultura ainda de que essa informação que eu tô produzindo... eu preciso de alguma maneira dar para a sociedade. Não tem esse ímpeto (Entrevistado 7) [GRIFO NOSSO].

A referência de que “informação é poder” também esteve presente na fala de demais interlocutores (Entrevistados 5, 10, 11 e 12) que foram além ao emitir opinião de que ainda prevalece no Inmetro uma cultura do sigilo, até mesmo quando de trata de compartilhar informações entre os colegas do órgão (Entrevistado 11).

Quando questionados sobre melhorias na gestão da informação (entre outras) advindas da LAI, os entrevistados também foram unânimes ao afirmarem não terem percebido ou vivenciado mudanças internas provocadas pela lei.

No momento em que foram inqueridos sobre a operação da LAI, em específico sobre o procedimento, em suas áreas, de elaboração de uma resposta a um pedido e sobre o seu grau de envolvimento, 3 dos 10 entrevistados disseram não se envolver na elaboração resposta (Entrevistas 08, 12 e 13) e um se envolve pouco (Entrevista 10). Dos que se envolvem diretamente, dois deles (04 e 06) relataram ter dificuldade em cumprir o prazo de 20 dias e de localizar a informação solicitada.

Contudo, quando se trata de recursos ou pedidos sensíveis, metade (12, 13, 07, 12, 10) relatou já ter se envolvido na preparação das respostas, sempre com o apoio do interlocutor da área. Os demais responderam que não houve pedidos sensíveis, ou que não se lembram de ter havido ou que não houve tratamento diferenciado.

Positivamente, todos manifestaram que suas áreas (em especial os interlocutores) se preocupam em “traduzir” a linguagem técnica para uma linguagem acessível, uma linguagem mais cidadã. Tal preocupação, julgamos, é decorrente da natureza altamente técnico-especializada das atividades finalísticas do órgão. Em consequência, a linguagem é carregada de um vocabulário específico. Daí fica explícita a diferença entre a comunicação comum, ordinária e a informação técnica.

Ao ser introduzido ao tema “transparência ativa”, a narrativa do Entrevistado 13 diferencia-se das demais, pois, mesmo tendo afirmado conhecer a LAI no início da entrevista, admitiu não conhecer o que seria o conceito de “transparência ativa”. Mesmo assim, tal como os demais, foi incentivado a externar sua opinião sobre a página (site) do Inmetro. A opinião geral é que o site contém muitas informações sobre as atividades finalísticas, serviços e informações técnicas do Instituto. Entretanto, muitas das quais estão desatualizadas. Em adição, a estrutura e interface da página são ruins e as informações contidas são de difícil acesso (Entrevistas 4, 7, 9, 10, 11, 12). Alguns, provenientes de áreas técnicas, manifestaram a fragilidade de não ter uma versão completa em inglês, pois o Inmetro se relaciona internacionalmente e tem um papel importante (de *benchmark*) para outros institutos congêneres na América Latina (AL) (Entrevistas 6, 8 e 11).

Em agravo, sobre a LAI em específico, ficou claro que o órgão ainda não dispõe de uma política, estratégia, projeto e/ou ações estruturadas e contínuas no intuito de atender aos requisitos de transparência ativa. Apenas ações pontuais vêm sendo

empreendidas, como atualizar o FAQ (Perguntas mais frequentes) e criar a “Aba Programas e Projetos”. Isto é, fazer apenas o suficiente para garantir o cumprimento nominal das exigências da lei.

Os entraves residiriam na infraestrutura de TI, na falta de equipe ou servidor dedicado exclusivamente a isso – seja na Ouvidoria, na área de comunicação e/ou nas diretorias – e também em entraves políticos e de natureza orçamentária:

A gente tem a questão orçamentária que não ajuda, a estrutura de TI que não ajuda e outros entraves políticos que também não colaboram muito (Entrevistado 12).

A LAI é uma ótima ferramenta de transparência, eu acho que ela é muito boa, mas **a instituição não está preparada para cuidar dela de forma adequada, do ponto de vista de infraestrutura.** A parte de comunicação não está adequada para isso, a parte de informática não está adequada para isso, os servidores não estão com uma cultura alinhada para isso, não tem pessoas o bastante para operar uma transparência de fato. A minha experiência como gestor agora... eu posso traduzir isso para as várias tentativas de controle, que são sensacionais, que o governo federal tem tentado implementar, gestão de risco, enfim uma série de outros processos de controle que quando a lei é criada, **ela não traz no seu bojo uma capacidade ou uma indução ou uma determinação para as instituições se estruturarem para receber aquilo.** É o mesmo número de pessoas com a mesma informática com a mesma comunicação que tem que agora atuar numa série de outros processos novos de controle que são bons, mas que não vêm atrelados de uma estrutura para isso (...) isso é um problema. (...) Porque essencialmente você está dando mais atribuições para instituição, que são atribuições boas que a gente quer implantar, mas a gente tem dificuldade em implantar. Não adianta só botar um prazo. O Ministério do Planejamento não libera ter novos servidores públicos. Que que você vai fazer? Tem uma restrição para ter contratados para fazer o troço. Então você fica amarrado...como é que você vai deslocar pessoas das suas atividades fins, para fazer essas outras atividades que são tão importantes quanto, mas...difícil de você gerir isso... Então pelo menos na minha experiência na diretoria lá, é um tanto angustiante você não ter estrutura o bastante para dar conta do que é uma determinação legal (Entrevistado 7). [GRIFO NOSSO]

Portanto, as percepções acima sinalizam a ausência das condições de *adequação e aplicabilidade* para que esta norma jurídica tenha *eficácia jurídica*, isto é, seja seguida pelos seus destinatários, inclusive aqueles agentes públicos, pela carência de infraestrutura técnica e operacional. Em consequência, a *adesão* à lei fica prejudicada.

Ainda no tema “transparência ativa”, ressurgiu novamente a aparente contradição entre a cultura de dar transparência aos processos regulatórios e não ter cultura institucional de transparência:

(...) faz parte do processo regulatório a necessidade de você dar transparência aos seus atos. **Mas essa transparência é dada pela publicação das portarias que saem em Diário Oficial.** (...) Saiu a portaria que aperfeiçoa o regulamento técnico e o programa de certificação de brinquedos. A equipe

responsável por essa medida regulatória elaborou um *release* (...) a diretoria falou “não, isso não cabe divulgar ”(...) Foi dada transparência ao ato? Foi. Foi publicada portaria, a publicação da portaria saiu em Diário Oficial (...). Mas para o público em geral e pro cidadão não. Nós elaboramos esse FAQ. Também está disponibilizado no www.inmetro.gov.br/brinquedos. Tem isso lá no site. Mas essa aproximação com a área de comunicação, que a área de comunicação desse essa visibilidade para o público em geral não existe, não existiu nesse caso. Tem o FAQ tem, mas o cidadão não sabe que existe. Não foi dado a visibilidade para ele, ele não foi informado que ele pode buscar aquela informação em tal lugar. **Então a informação para ele não existe, apesar de estar lá disponível.** (...) Se você também for procurar as informações sobre a DCONF dentro do site do Inmetro, se você quiser uma informação específica você vai ter dificuldade para encontrar. (...) E aí fatalmente isso contribui para o número de demandas que a gente recebe. E até na informação que às vezes a gente dá para o cidadão... E aí não é só uma má alimentação do site. O próprio site, a própria ferramenta que a instituição usa para se comunicar, para fazer essa interface com o cidadão, é muito ruim. (...) **Nunca foi uma preocupação dessa instituição em ter uma interface adequada... não é só com cidadão brasileiro não, mas com o mundo.** O site é muito ruim e obviamente isso impacta no número de demandas que temos que atender... (Entrevistado 6) [GRIFO NOSSO].

A nosso ver, essa contradição de fato não existe, pois nos termos da LAI (e do seu arcabouço teórico edificante), dar transparência aos atos e ser transparente institucionalmente vai além de simplesmente publicar no diário oficial ou em páginas oficiais, perpassa disponibilizar a informação em local acessível e com linguagem acessível, tal como discutem Michener e Berch (2013) e Jaeger e Bertot (2010).

Das entrevistas depreende-se, de modo geral, que os entrevistados conhecem o tema de maneira mais do que superficial, mas não aprofundada. São cientes, conscientes, da importância da transparência no serviço público, mas percebem que ainda resta uma cultura do sigilo dentre os servidores do Inmetro, em especial entre aqueles com mais tempo de trabalho:

Eu acho assim... a informação pública deve ser o mais pública possível. O serviço público deve ser o mais transparente possível. A qualquer tipo de informação... Não haveria necessidade de ter uma lei se as pessoas tivessem essa preocupação (...) A lei é necessária para obrigar as pessoas a ser transparente, mas eu espero que no futuro próximo ela seja até esquecida e só lembrada de que a ação ética de transparência seja o que nos mova a ser cada vez mais transparente. (Entrevistado 9)

Também fica evidente a figura fundamental do Interlocutor no atendimento aos pedidos de informação (transparência passiva), pois estes se responsabilizam pelas respostas, mesmo que não de maneira integral, e da (ainda) falta de política para cumprir a contento as exigências de transparência ativa, da dificuldade em avançar na

classificação de documentos e de se estabelecer um programa de capacitação para toda a força de trabalho¹¹⁹.

Pensar e operacionalizar a implementação da LAI é, pois, tarefa de poucos, dos nomeados (*ex* e atuais) como gestores do SIC e autoridade de monitoramento (e seus suplentes), seus agentes implementadores e dos Interlocutores da LAI, seus operadores, *prima facie*. O envolvimento da grande massa dos servidores só aconteceria mediante demanda, para elaborar uma resposta à pedido de informação, ou quando na qualidade de solicitante da informação, para fins particulares ou de controle social.

Dos demais BMEs entrevistados (excetuando-se o gestor do SIC e autoridade de monitoramento), das áreas técnicas e administrativas, pouco ou nenhum envolvimento com a lei pôde ser constatado. Desse modo, ao contrário do que conjecturamos no Cap. 2, parece que implementar a LAI no Inmetro foi e continua sendo tarefa de poucos, com pouco ou nenhum apoio da Alta Administração do Instituto. Na prática organizacional, no que tange ao tratamento da informação pública, parece que pouco ou nada mudou. Afigura-se que a LAI não provocou (provoca) mudanças na “cultura do segredo”, mantêm-se o *status quo*. Áreas técnicas, (aparentemente) são mais transparentes e áreas administrativas, menos. De fato, aparenta-se persistir a cultura da opacidade.

Na próxima seção, avançamos um pouco mais nesta análise, no curso da avaliação de implementação ao discutirmos os achados dos *surveys* empreendidos.

5.2 – Sobre a implementação e operabilidade da LAI no Inmetro – resultados das pesquisas de opinião aplicados aos servidores e Interlocutores da LAI no Inmetro

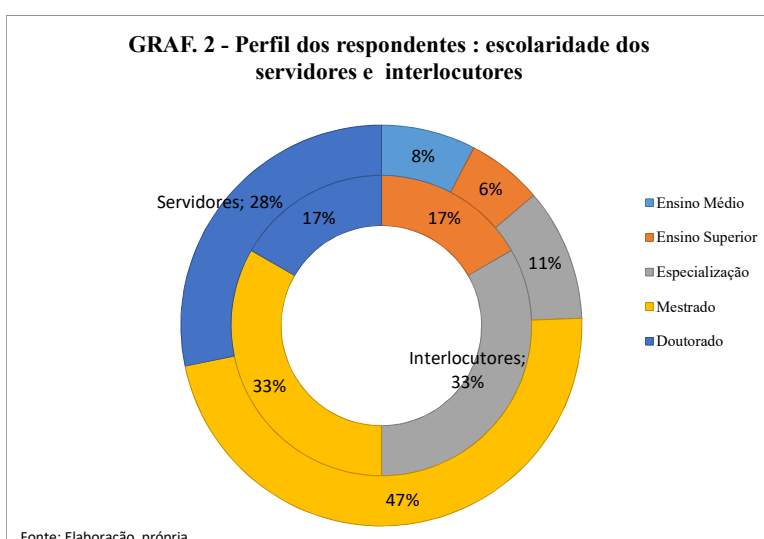
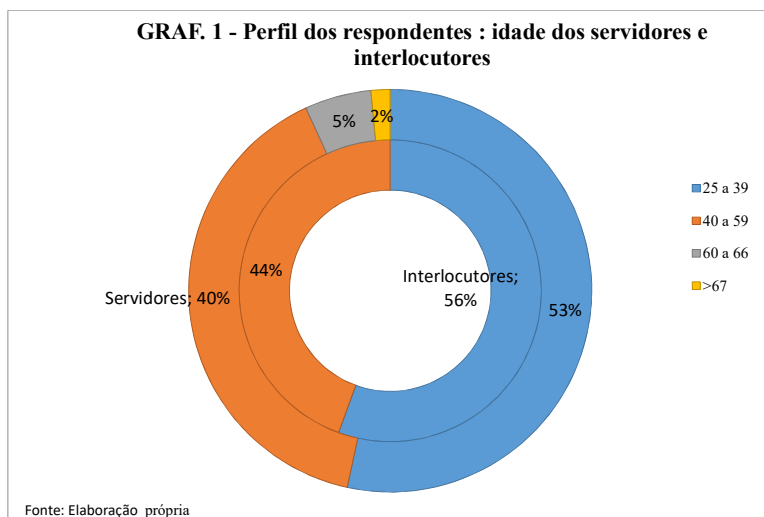
5.2.1 – Perfil dos respondentes, seu conhecimento e envolvimento com a LAI¹²⁰

Os respondentes da pesquisa com os servidores do Inmetro¹²¹ e com os Interlocutores da LAI são em sua maioria do gênero masculino (61% de 131 e 67% de 18, respectivamente), adultos jovens, idade entre 25 a 39 anos (53% e 56%) e com nível de escolaridade elevado. Dentre os servidores, 47% têm mestrado completo e 28% doutorado completo e, dentre os interlocutores, 12 dos 18 respondentes possuem especialização ou mestrado (33%). Ver gráfico 1 e 2, abaixo:

¹¹⁹ O Inmetro ofereceu apenas um Curso *In Company* sobre LAI, ocorrido em maio de 2017, apenas para o público-alvo, os interlocutores da LAI, que compareceram em sua maioria, titulares e suplentes.

¹²⁰ Ver TAB A.1, do Anexo F para todas as informações acerca dos perfis dos respondentes.

¹²¹ Tal como explicitado no capítulo anterior, os resultados do *survey* com os servidores do Inmetro, em realidade, representam a opinião dos servidores que fazem parte do Grupo de e-mail “Servidores Inmetro”.



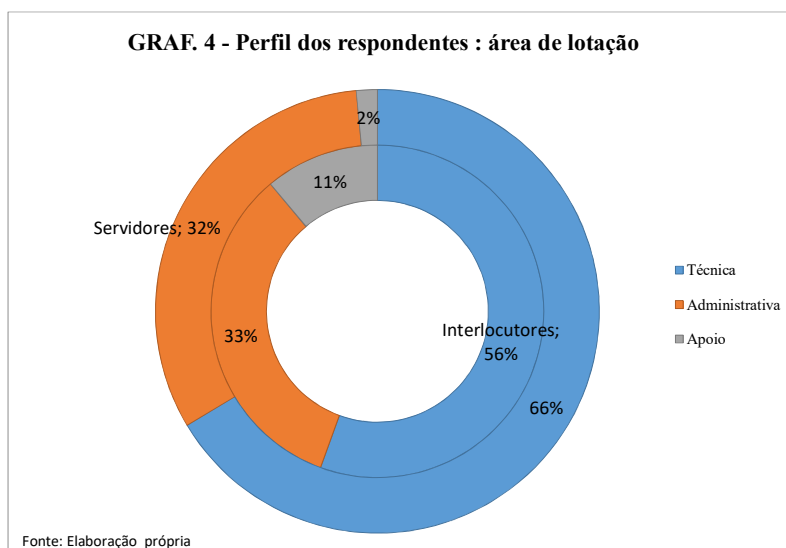
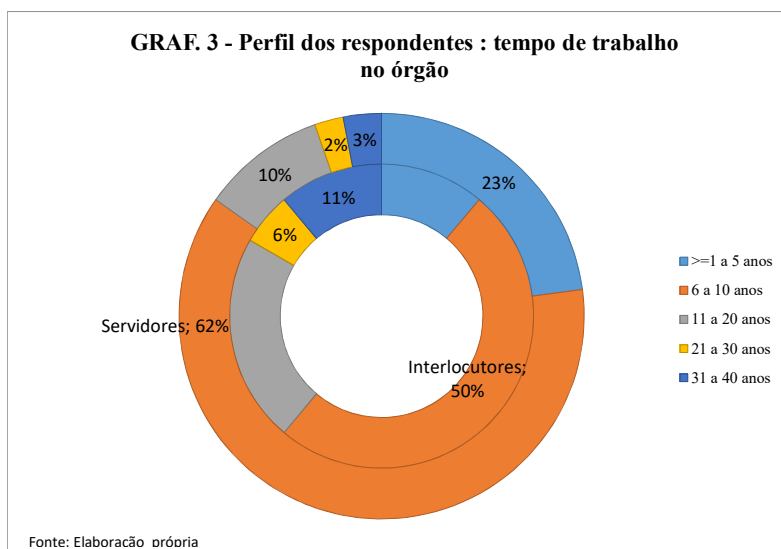
No que concerne ao tempo de trabalho no órgão, 62% dos servidores e metade dos interlocutores possuem de 6 a 10 anos, ou seja, entraram a partir de 2008. Com relação à área de lotação, 10 dos 18 interlocutores trabalham em áreas técnicas, bem como 66% dos respondentes servidores. Ver gráfico 3 e 4, abaixo.

Quando questionados se conhecem a LAI, 68% dos servidores responderam que sim¹²². Contudo, apenas 11% deles fizeram alguma capacitação no assunto. Já entre os interlocutores, 14 dos 18 afirmaram terem participado de alguma capacitação no tema¹²³.

¹²² Os Interlocutores da LAI não responderam esta questão.

¹²³ Em maio de 2017, o Inmetro ofereceu um treinamento *in company*, com carga horária de 14 h, ministrado pela CGU sobre LAI, voltado ao público-alvo Interlocutores da LAI. Esta foi a única iniciativa de capacitação promovida pela instituição sobre o tema, conforme informaram as autoridades de monitoramento entrevistadas.

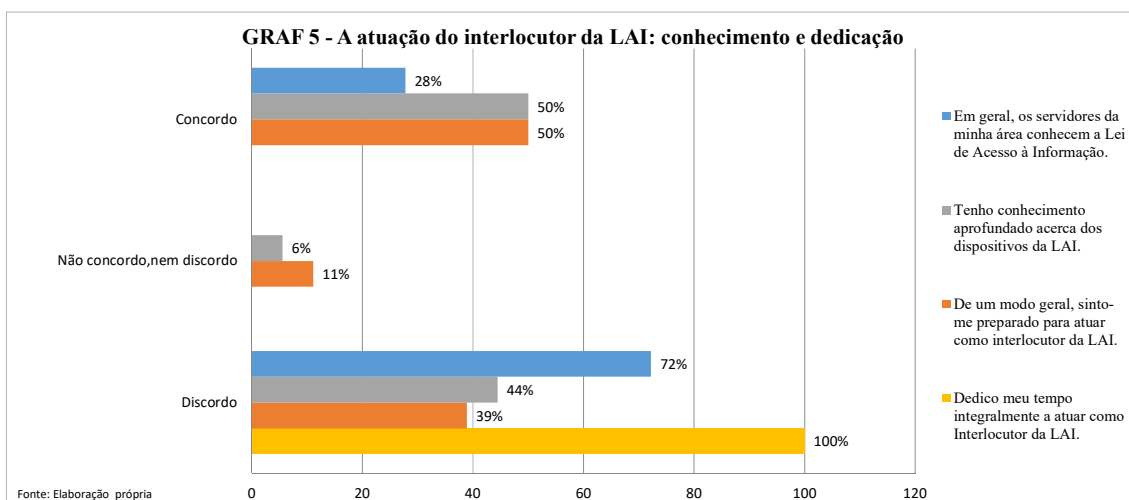
Quando inquiridos acerca da realização de capacitações sobre gestão da informação ou segurança da informação, 79% dos servidores e 12 dos 18 (67%) interlocutores responderam negativamente (ver tabela A.2 e A.3 para informações completas, no Apêndice F). Tais percentuais, ao contrário do esperado, são muito elevados, tendo em vista o caráter técnico do órgão, onde processos operacionais utilizam informações de terceiros, como por exemplo, empresas que submetem pedidos de aprovação de modelos de instrumentos de medição (segredos comerciais). Esperava-se que o órgão investisse em capacitação sobre o tema de maneira sistemática.



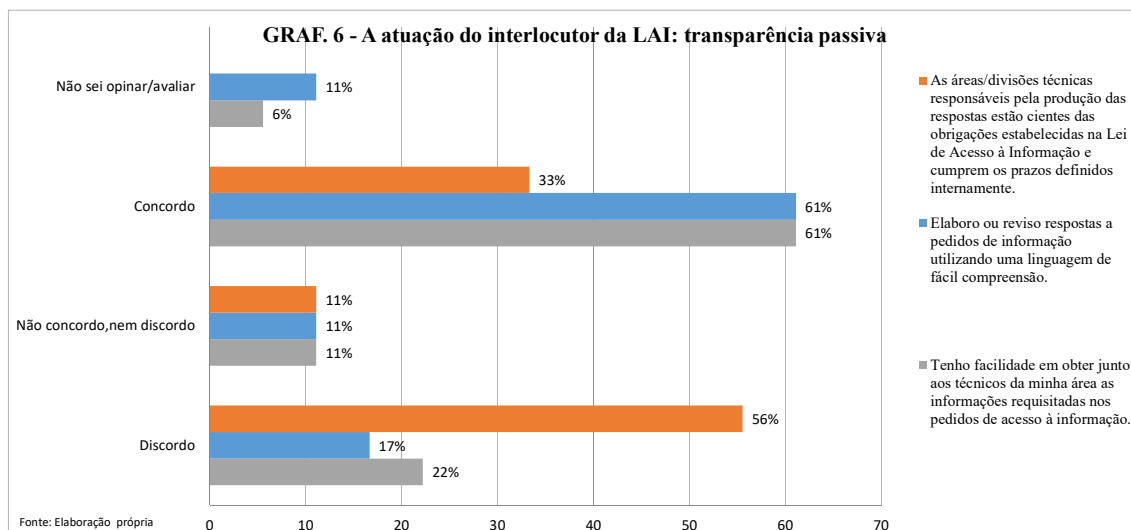
Avançando na pesquisa, agora no intuito de investigar o envolvimento dos entrevistados com o tema, apenas os servidores foram perguntados se já haviam utilizado a LAI para solicitar informações a algum órgão público. 86% responderam que

não. Entre os demais que o fizeram, os pedidos foram remetidos a diversos órgãos: Correios, Ministério Público Federal, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Receita Federal, Ministério do Trabalho e Emprego e Finep. Ademais, apenas 30% dos servidores já ficaram responsáveis, na sua área, por elaborar respostas a pedidos de informação. Isto é, a grande maioria dos servidores entrevistados embora conheça a lei, teve um baixo envolvimento com a mesma, seja na qualidade de demandante de informação, seja na qualidade de seu “operador”.

Focando na atuação e conhecimentos somente dos interlocutores, embora 12 deles tenham participado de capacitação sobre o tema, 8 discordam (9 concordam) da assertiva: “Tenho conhecimento aprofundado acerca dos dispositivos da LAI” e 7 discordam (9 também concordam) da seguinte: “De um modo geral, sinto-me preparado para atuar como interlocutor da LAI.” Portanto, a percepção dos entrevistados é desencontrada (não há consenso, parte se considera preparada e conhecedora do normativo e parte não) acerca do seu próprio conhecimento da lei e preparo para atuar na função. Em agravo, todos se dedicam apenas parcialmente a atuarem nesta função (Ver tabela A.4 no Apêndice F e gráfico 5, abaixo). Por outro lado, a percepção da grande maioria dos interlocutores acerca do conhecimento dos servidores de suas áreas é que os mesmos não conhecem a lei (13 de 18 discordam da afirmativa: “Em geral, os servidores da minha área conhecem a Lei de Acesso à Informação.”). Percepção reforçada pela opinião de 10 interlocutores que também discordam da afirmação de que “As áreas/divisões técnicas responsáveis pela produção das respostas estão cientes das obrigações estabelecidas na Lei de Acesso à Informação e cumprem os prazos definidos internamente.”

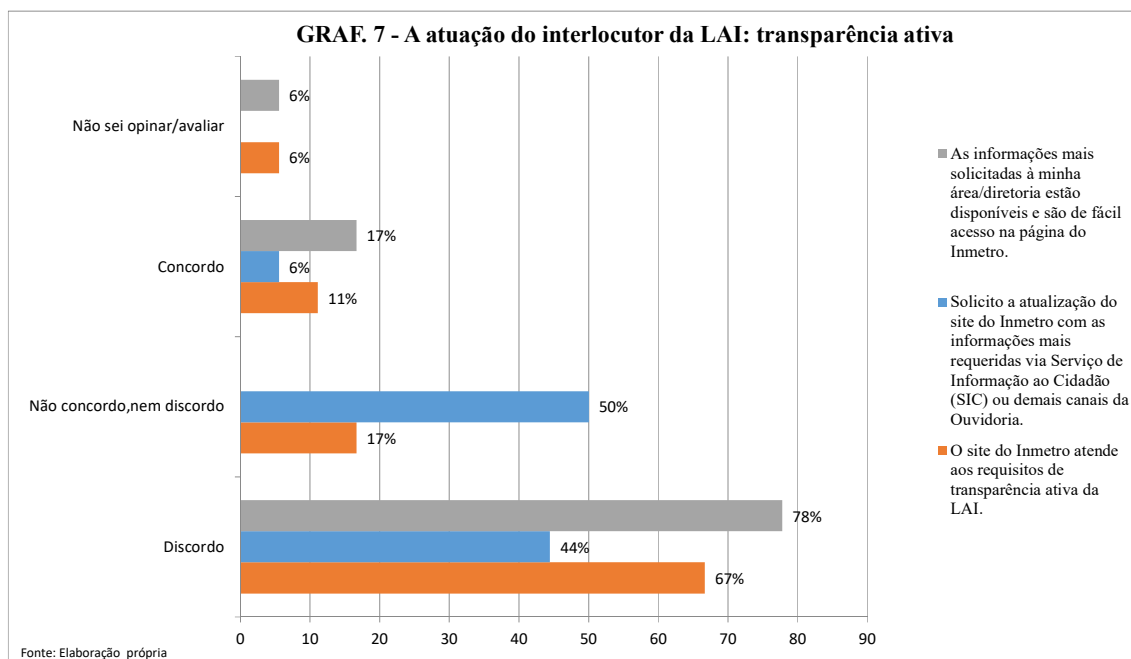


No que tange à atuação do interlocutor na transparência passiva, em específico sobre o processo de elaboração das respostas a pedidos de informação, a maioria (11 de 18) afirma ter facilidade em obter as informações junto aos técnicos das suas áreas, mesmo tendo a percepção de que as áreas técnicas responsáveis pela produção das respostas não estão cientes das obrigações estabelecidas pelo diploma legal, e que, tampouco, cumprem os prazos estabelecidos internamente (10 de 18). É um aparente contrassenso. Conjecturamos que, possivelmente, a facilidade de obter respostas pode ser decorrente mais da posição e/ou credibilidade do interlocutor frente à sua diretoria do que do entendimento por parte de quem atende ao pedido acerca da razão ou origem do mesmo (pedido de acesso à informação). Sobre o uso da linguagem cidadã nas respostas, 11 dos 18 interlocutores revisam ou elaboram as respostas utilizando uma linguagem de fácil compreensão, o que é bastante relevante para permitir o entendimento da informação prestada, dada a natureza técnico-especializada da atividade desenvolvida pelo Inmetro, nas áreas de metrologia e qualidade industrial, com linguagem muito específica e por vezes pouco palatável. Ver gráfico 6 abaixo.



Com relação à transparência ativa, as entrevistas em profundidade trouxeram o achado de que o órgão não cumpre os requisitos. Robustece tal achado, a opinião do maior número dos interlocutores (12 de 18) de que o Inmetro de fato não os cumpre. Essa opinião é também reforçada pela percepção de 14 deles de que as informações mais solicitadas às suas áreas não estão disponíveis ou não são de fácil acesso na página do órgão. Em agravado, apenas 1 dos respondentes atua disponibilizando ativamente as informações mais requeridas. Colocar informações em transparência ativa e

disponibilizar os *links* nas respostas a pedidos de informação é uma boa prática apontada na literatura e uma diretriz na lei brasileira (Art. 3, Inciso II), pois a disponibilização de informações de interesse público aprimora a transparência ativa do órgão e diminui o quantitativo de pedidos registrados. Os interlocutores da LAI de fato parecem não de envolver com o cumprimento dos requisitos de transparência ativa. Ver GRAF.7, em seguida.

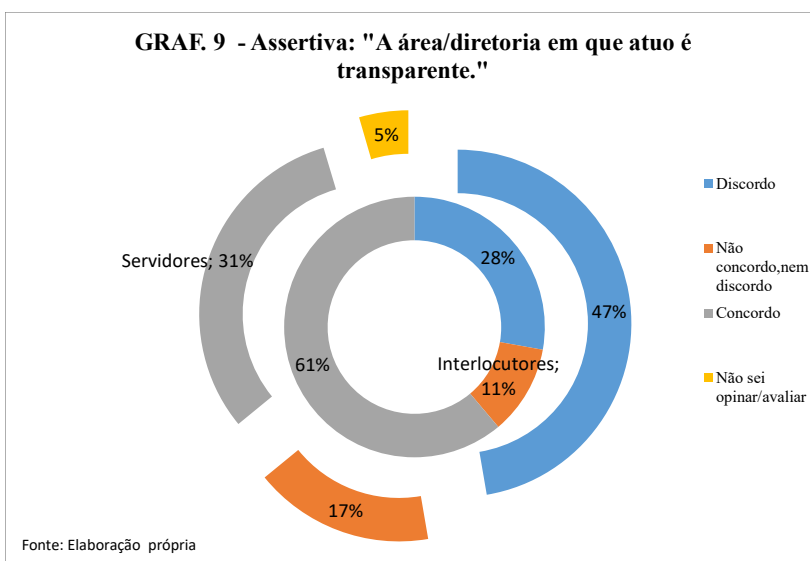
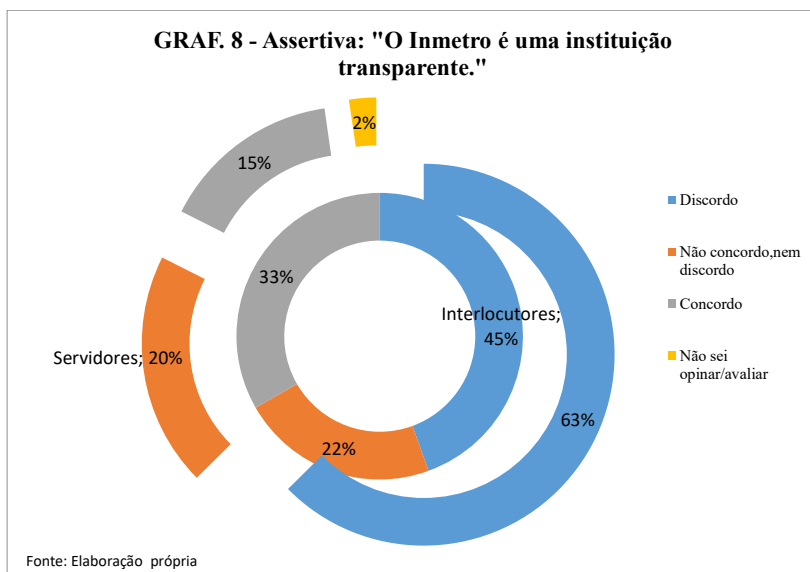


5.2.2 - Aspectos culturais e percepção acerca da transparência por parte dos interlocutores e servidores

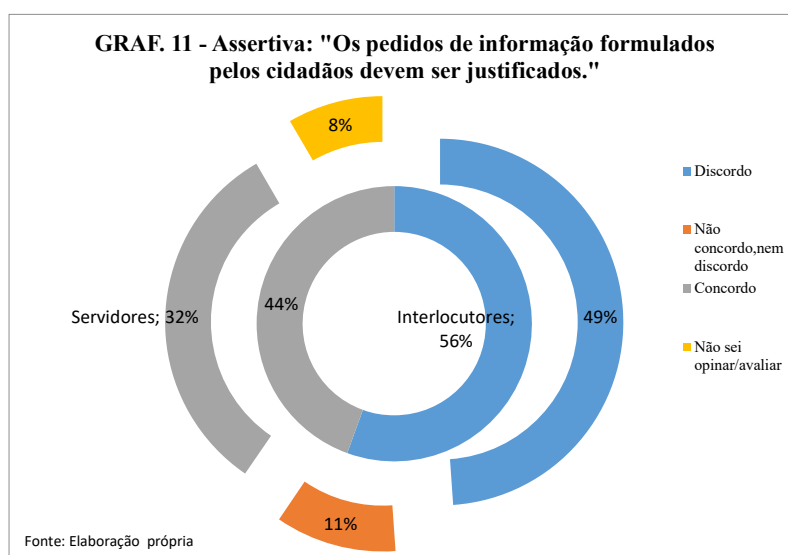
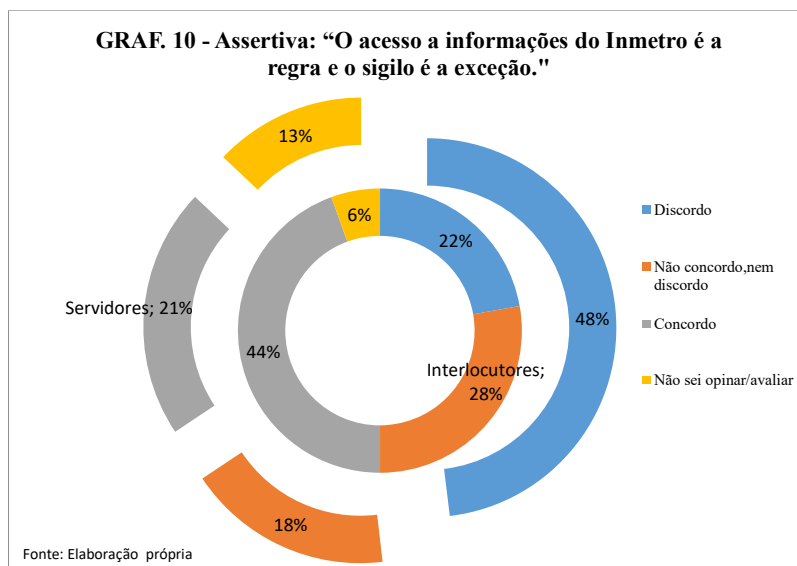
Os resultados do bloco de questões apresentados nesta parte dizem respeito a aspectos gerais relacionados ao tema transparência. Não fizemos referência explícita à LAI no intuito de captar a opinião e/ou concepção o mais sincera possível sobre as questões. Ver todas as assertivas na tabela A.5, do Apêndice F.

Sobre a percepção geral de transparência, dentre os respondentes servidores, prevalece a percepção de que o Inmetro não é uma instituição transparente (63% discordam da afirmação do gráfico 8). Contudo, os servidores tendem a perceber que as suas áreas de trabalho são mais transparentes que a instituição como um todo. Em realidade, a assertiva do gráfico 9, tem um percentual de discordância menor. Tal padrão (a percepção de transparência ser maior na área de trabalho do que no órgão)

também é um achado das entrevistas em profundidade. O mesmo padrão também aparece entre os Interlocutores.



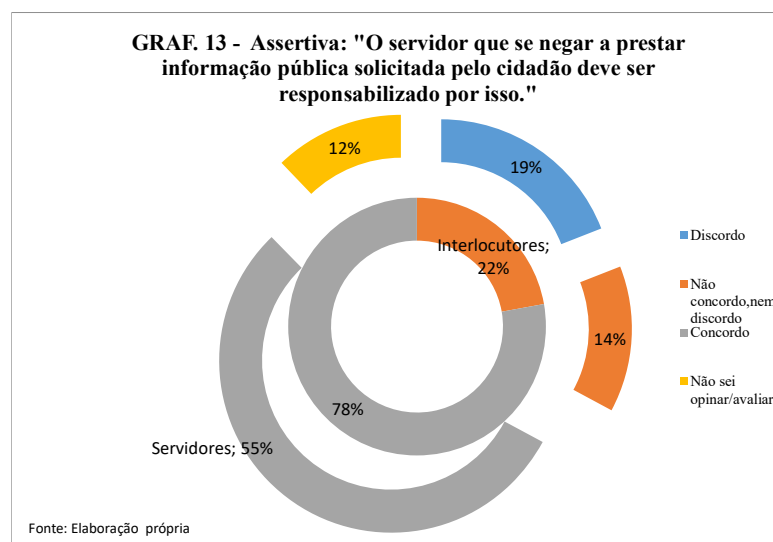
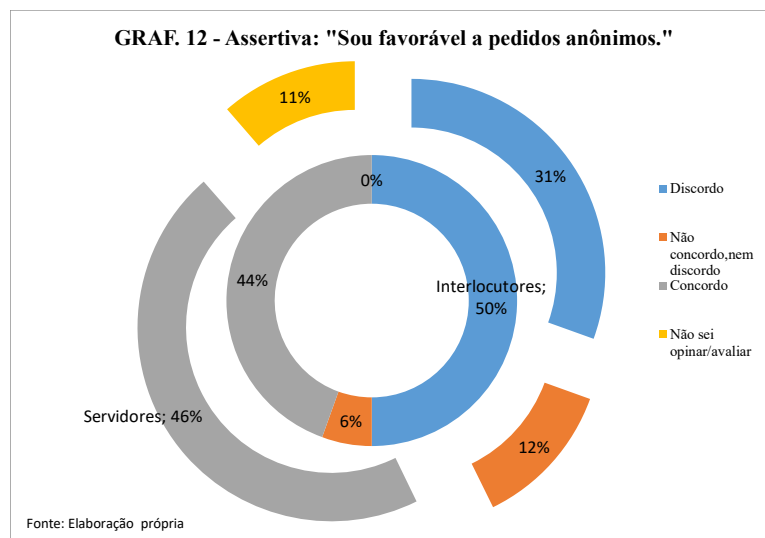
É um princípio da LAI a máxima divulgação de informações. Contudo, a assertiva do gráfico 10, relewa que 48% dos servidores discordam e apenas 21% concordam com a afirmação: "O acesso a informações do Inmetro é a regra e o sigilo é a exceção." Isto é, grande parte dos respondentes entende que essa diretriz não é verificada.



Outro princípio, diz respeito à dispensa de motivação para o pedido. Como mostra do gráfico 11, neste caso, a opinião de 10 dos 18 Interlocutores e de 49% dos servidores vai de encontro com a não necessidade de justificativa. Entretanto, o percentual dos que entendem que a motivação é necessária parece-nos elevado (32%), o que reforça o achado das entrevistas em profundidade de que os servidores não conhecem detalhadamente os dispositivos da lei. Isso pode ser explicado até pela ausência de capacitação sobre o tema. Todavia, tampouco entre os interlocutores, que passaram por capacitação ministrada pela CGU, há consenso sobre a (não) necessidade de justificativa.

A despeito de a literatura apontar ser uma boa prática em legislações sobre acesso a informação a possibilidade de aceitar pedidos não identificados (ver Cap. 1), a

lei brasileira exige identificação do solicitante (Art. 10). Na pesquisa empreendida, apenas 46% dos servidores e 8 interlocutores se mostraram favoráveis aos anônimos. Ver gráfico 12. O fornecimento de informações pessoais permite que o órgão demandado investigue o perfil do solicitante, o que se revelou ser uma prática do Inmetro. Em adição, a literatura revista aponta para um efeito discriminação, ou seja, probabilidades de resposta diferentes a depender do perfil do solicitante e motivação ou não do pedido. Ver Velasco (2016).



Por fim, a lei traz no seu Capítulo V, a previsão de sanções administrativas ao servidor que descumprir os seus dispositivos; por exemplo, ao negarem, injustificadamente, fornecer as informações solicitadas (Inciso I). A grande maioria (14) dos respondentes interlocutores e a maioria (55%) dos servidores parecerem concordar com a aplicação de sanção. Pesquisa anterior à entrada em vigência da LAI e que teve

como público-alvo os servidores do Poder Executivo federal, para a mesma assertiva, obteve percentual bem superior, de 80,8% dos respondentes¹²⁴. Novamente, o achado robustece a hipótese de que os servidores do Inmetro conhecem a lei apenas superficialmente. Ver gráfico 13, acima.

5.2.3 - Implementação e efeitos da LAI no Inmetro

As respostas apresentadas nesta parte dizem respeito a questões relacionadas à percepção e opinião sobre a implementação da lei, seus efeitos e implicações no órgão, em termos de gestão da informação e transparência.

Quando interpelados acerca da sua opinião sobre se o órgão estava em 2012 (ano da vigência da Lei) para executar uma política de amplo acesso à informação pública, 55% dos servidores e a grande maioria dos interlocutores (13 de 18) discordam que o Inmetro estava preparado (27% dos servidores não soube opinar). Por outro lado, quanto à afirmativa de que o Inmetro está atualmente preparado, o percentual dos servidores que discordam cai para 47%, assim como o número de respondentes interlocutores (7 de 18). Dentre os que concordam, 11% dos servidores e 5 dos interlocutores (para 2012, 0 concordam com a respectiva assertiva). Ver gráficos 14 e 15, abaixo. Pergunta similar de Brasil (2011a) apresentou percentual de discordância ainda maior (61%)¹²⁵.

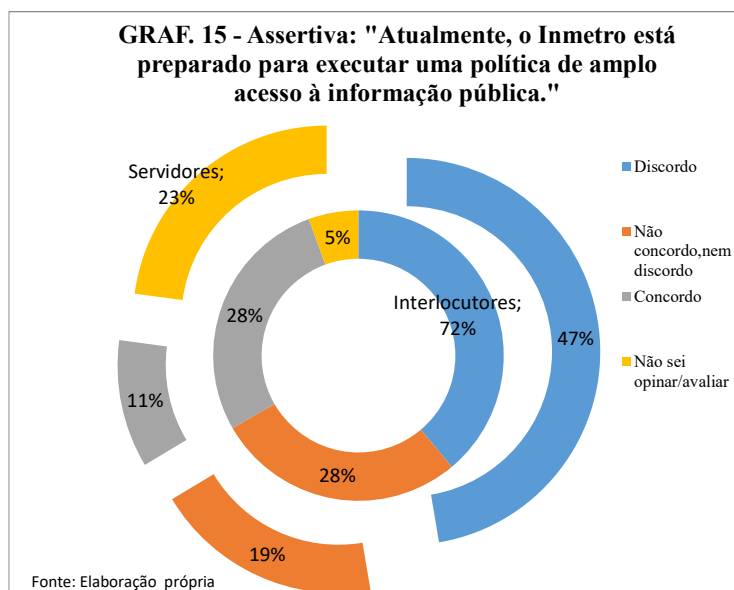
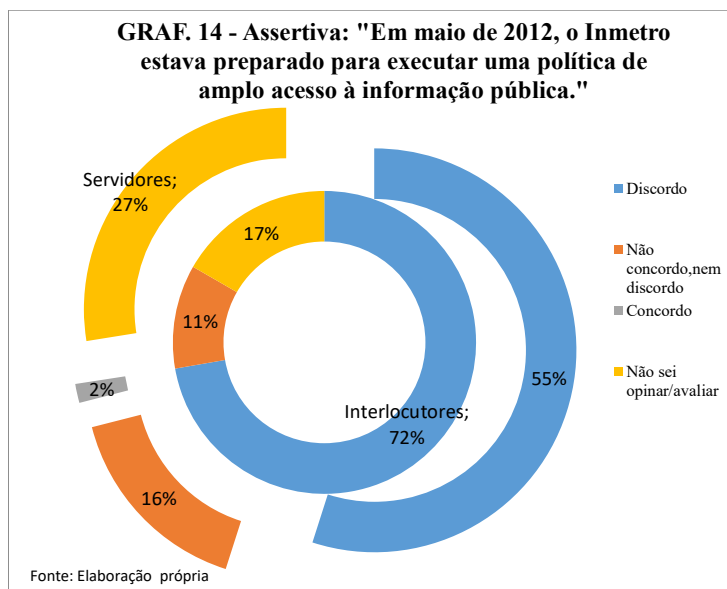
Dado o tempo de vigência até a aplicação da pesquisa (5,5 anos), esperar-se-ia que o percentual dos que discordam com a assertiva retratada no gráfico 15 seria menor, principalmente quando comparada com a percepção para o ano de 2012. Isto é, os dados parecem indicar que a percepção dos servidores é a de baixo desenvolvimento institucional no tema acesso à informação.

Sobre a percepção da implementação da LAI, 54% dos servidores discordam da assertiva “A LAI está totalmente implementada no Inmetro” e 8 dos interlocutores (Ver gráfico 16, abaixo). Não souberam opinar/avaliar, 21% dos servidores. Dentre os interlocutores, 6 concordam, o que reflete a falta de consenso sobre o questão. Mas,

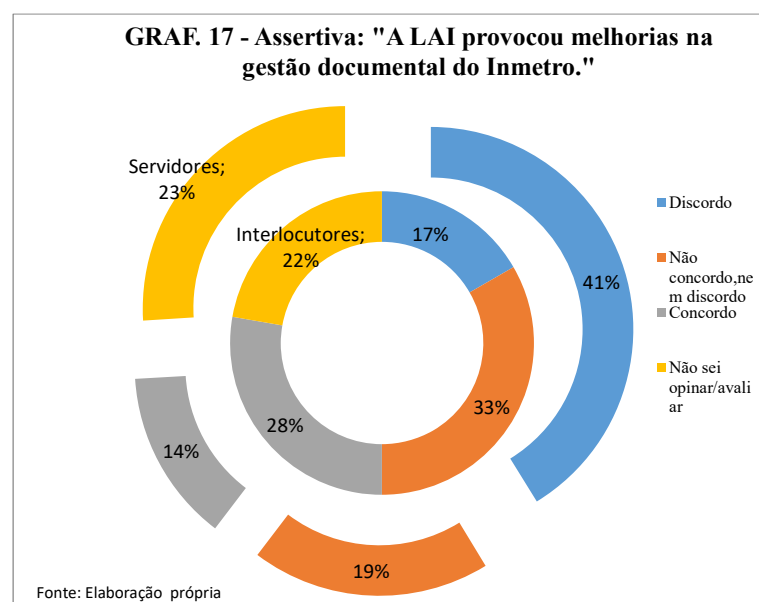
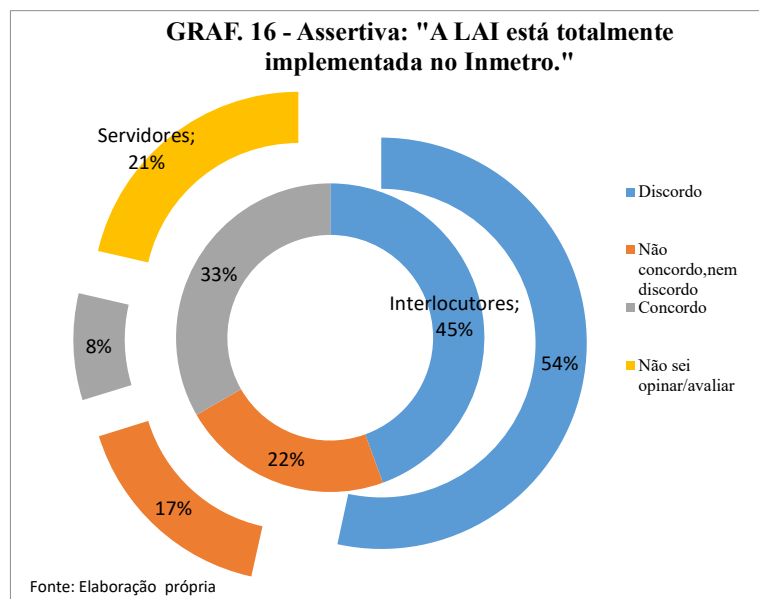
¹²⁴ Embora a assertiva seja a mesma, em Brasil (2011a) a escala de resposta era: concordo totalmente, concordo, discordo, discordo totalmente e não sei. Portanto, difere da nossa escala por não conter a opção da indiferença, isto é, nem concordo, nem discordo.

¹²⁵ Nessa pesquisa a assertiva foi: “O governo federal está preparado para executar uma política de amplo acesso à informação pública”. Também vale a mesma ressalva da nota de rodapé anterior acerca da Escala Linkert.

realizando-se uma análise conjunta das 3 assertivas, os resultados indicam que o órgão ainda não está totalmente preparado para atender à LAI.

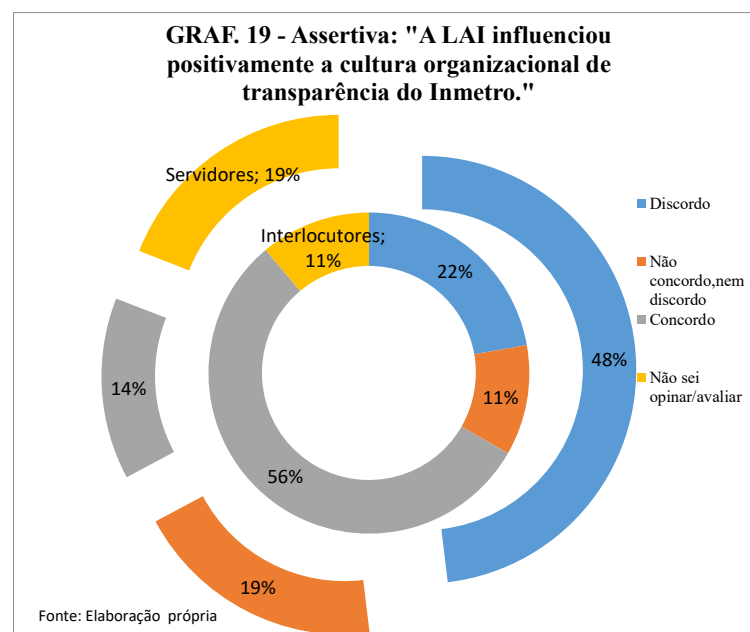
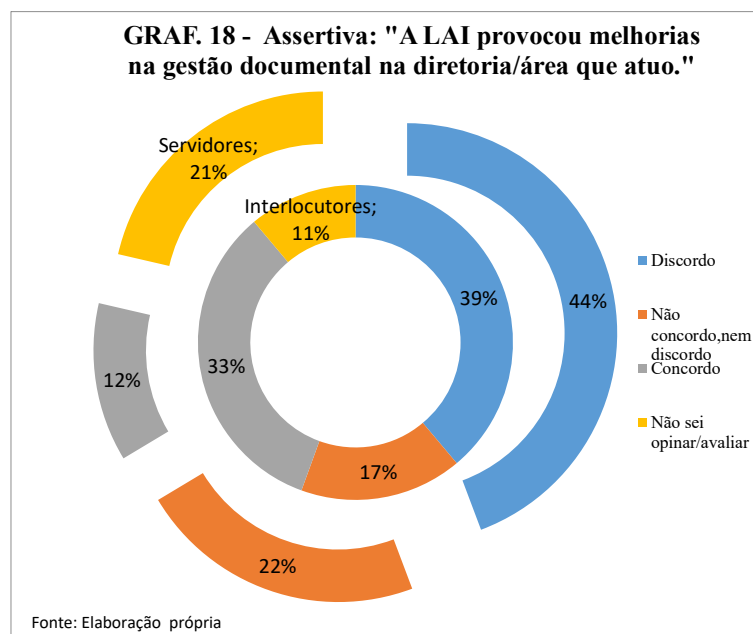


Sobre os possíveis efeitos/impactos organizacionais provocados pela lei, 67% dos servidores discordam ou não souberam opinar em relação à assertiva “A LAI provocou melhorias na gestão documental do Inmetro” (Ver gráfico 17). Dentre os interlocutores, não há consenso. O mesmo padrão de resposta se observa para a assertiva representada no gráfico 18, sobre uma eventual melhoria na gestão documental da área específica na qual o servidor/interlocutor atua.



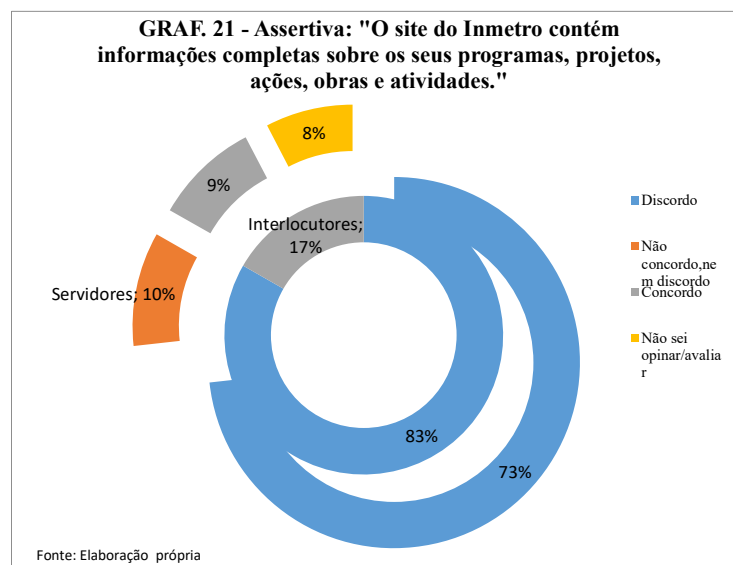
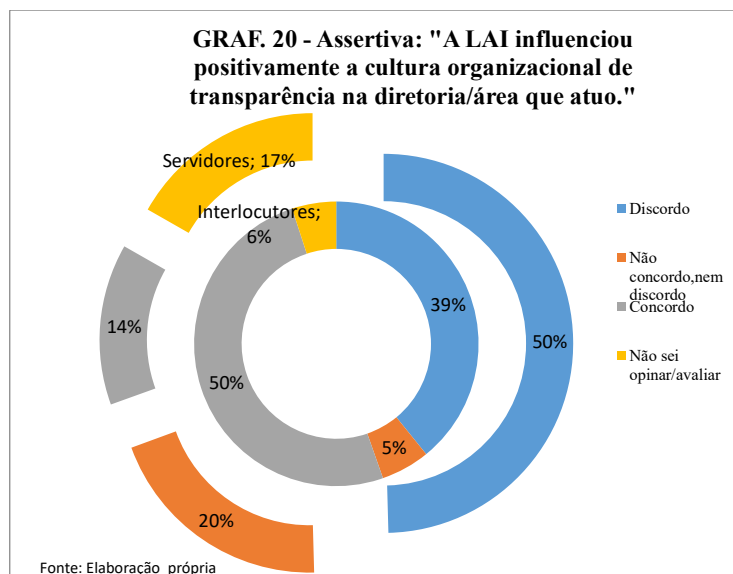
Com relação a uma possível influência na cultura organizacional de transparência/sigilo, também 67% dos servidores discordam ou não souberam opinar em relação à assertiva "A LAI influenciou positivamente a cultura organizacional de transparência do Inmetro." (Ver gráfico 19). Já entre os interlocutores, 10 dos 18 respondentes concordaram com a assertiva, enquanto 4 discordaram. Sobre a influência na cultura organizacional da área que o servidor atua, o mesmo padrão de resposta se observa para a assertiva representada no gráfico 20. Mas para os interlocutores, o quantitativo dos que concordam cai para 9 e dos que discordam sobe para 7. Assim, a partir da percepção dos servidores, não podemos afirmar que há/houve influência da lei na cultura organizacional de transparência do Instituto. Mas, para os interlocutores, a

impressão é a de que a lei exerceu uma influência no sentido de maior cultura de transparência. Tal percepção pode ser um reflexo do contato direto dos mesmos na sua operação.



Por fim, reforça os achados anteriores a percepção dos servidores sobre o *site* do Inmetro. 73% dos respondentes discordam que o site contém as informações completas sobre os programas, projetos, ações, obras e atividades do Instituto. Também a grande maioria dos interlocutores (15 de 18) tem a mesma opinião (Ver gráfico 21). O mesmo padrão se observa para as informações sobre as áreas de atuação específicas (Ver

gráfico 20). Portanto, para a percepção de descumprimento dos requisitos de transparência ativa, as evidências são mais robustas.



Até aqui, a avaliação da LAI baseou-se em opiniões e percepções de Burocratas de Médio Escalão (BMEs) do Inmetro, dos “Interlocutores da LAI” e dos seus servidores. Tais evidências qualitativas são oriundas daqueles que se envolvem diretamente com a LAI, seja na sua implementação, gestão e/ou monitoramento e também de outros BMEs ou servidores (Burocratas de Baixo Escalão), cujo envolvimento se dá de maneira indireta, como usuários, produtores e gestores de informação ou de áreas técnicas e administrativas.

Esperar-se-ia que não somente aqueles obviamente envolvidos com a lei (formalmente designados, como o gestor do SIC, autoridade de monitoramento, interlocutor da LAI), mas também os demais, influenciassem ou ainda mais conformassem a implementação e aplicação da LAI no Instituto, como discutimos no Cap. 2, à luz da literatura sobre burocracia.

Ao contrário, os achados apontam para uma percepção geral de “isolamento” do corpo social do órgão em relação à lei, tanto por aqueles de baixo escalão, como pelos do médio escalão e da alta administração. Isto é, constatamos baixo envolvimento geral, modesto grau de conhecimento acerca dos seus dispositivos, percepção de pequeno ou nenhum impacto em termos de mudança de cultura organizacional de transparência, (ainda) necessidade de efetivamente implementar a LAI no órgão, não observância dos requisitos de transparência ativa, não obstante o cumprimento dos requisitos de transparência passiva, i.e., entrega da informação quando solicitada, com linguagem cidadã.

Na próxima seção, procedemos no curso da avaliação, alicerçando-se em uma metodologia mais objetiva de avaliação, avaliação de eficácia - dos resultados imediatos - padronizada e já replicada nacionalmente, a partir do seu desenvolvimento pelo Programa de Transparência Pública da FGV-RJ. O foco da avaliação, em essência uma avaliação de conteúdo parametrizada, são os resultados objetivos de transparência ativa, (se estão sendo cumpridos os requisitos dispostos no Art. 8º,) e de transparência passiva, (se os pedidos estão sendo registrados e respondidos). Adicionalmente, o recorte da avaliação doravante passou a ser o Inmetro e sua Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade Industrial (RBMLQ-I), para fins de comparação e retrato mais sintético da eficácia da lei.

À vista disso, nesta parte da avaliação, o foco passou a ser avaliar a obediência à uma finalidade “básica” da LAI, que é permitir o acesso à informação pública, seja de maneira ativa ou passiva. Deste modo, apenas de maneira colateral, colheu-se indícios acerca da (eventual) mudança cultural (do segredo à transparência), a outra finalidade “básica” da lei, conforme discutido no Cap. 2.

5.3 – Avaliação de eficácia: cumprimento dos requisitos de Transparência Ativa e Passiva

Recorte: Inmetro e RBLMQ-I

5.3.1 - Transparência Ativa: Aplicação da Metodologia do PTP-FGV na avaliação de *websites*

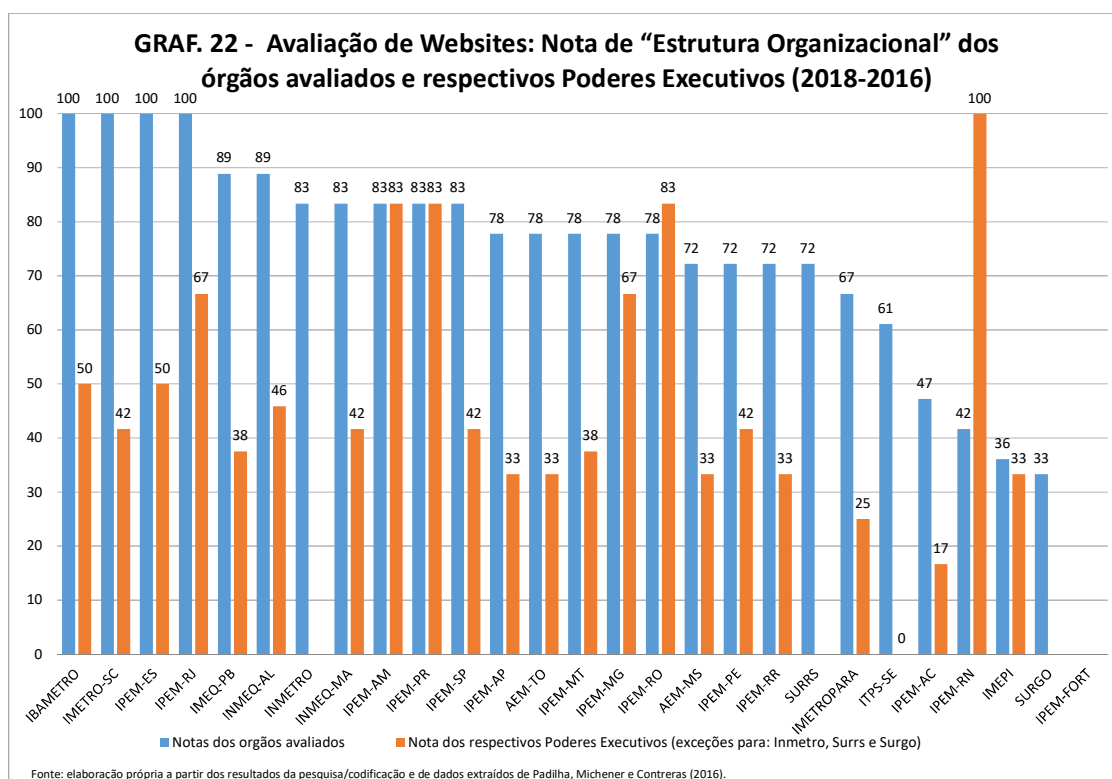
Os resultados desta subseção foram apresentados comparando-os com os de Padilha, Michener e Contreras (2016), que avaliaram as páginas de internet dos poderes executivos de municípios e estados. A despeito da diferença temporal (nossa avaliação ter ocorrido em 2018 e a dos autores em 2016), aplicou-se a mesma metodologia. Ademais, esperar-se-ia naturalmente que os órgãos da RBMLQ-I apresentassem melhor desempenho para todos os princípios avaliados em função do lapso temporal, isto é, maior tempo para adequarem-se às exigências do Art. 8.

Contudo, como demonstra o gráfico 22, para o Princípio “Estrutura Organizacional”, o IPÉM-RN e IPÉM-RO apresentaram desempenho inferior que seus Poderes Executivos do Rio Grande do Norte e Rondônia, notas respectivamente 42, 78, 100 e 83. Outros dois órgãos, IPÉM-PR e IPÉM-AM, tiveram notas iguais aos seus Poderes Executivos, todas as notas 83. Os demais órgãos, como esperado, apresentaram desempenho bem superior. Os institutos com nota máxima neste quesito foram: IBAMETRO, IMETRO-SC, IPÉM-ES e IPÉM-RJ.

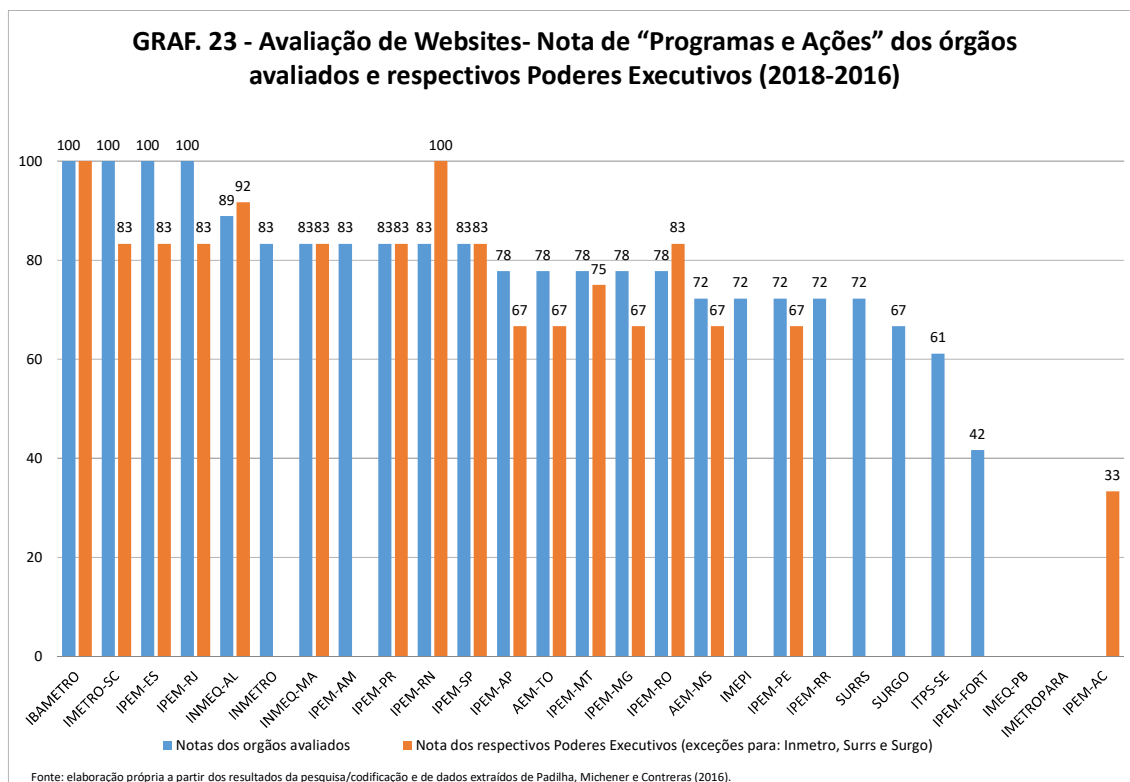
O único órgão que não recebeu pontuação foi o IPÉM-FORT, além de ser o único ente municipal. Nem sequer *website* o órgão possui, a despeito de prestar serviços de verificação e fiscalização para pessoas físicas e jurídicas de todo o estado do Ceará¹²⁶. A média das notas dos órgãos avaliados foi de 73, contra 45 dos seus respectivos poderes executivos¹²⁷. Diferente do verificado no estudo que estamos confrontando, a ausência de informações (básicas) sobre as estruturas dos órgãos foi o fator que mais afetou negativamente as notas.

¹²⁶ Mesmo sendo um órgão municipal, a área de atuação do instituto se estende a todo o Estado do Ceará.

¹²⁷ São exceções: Inmetro, Surgo e Surs, que deveriam ser comparados com o Poder Executivo federal, não analisado em Michener e Contreras (2016).

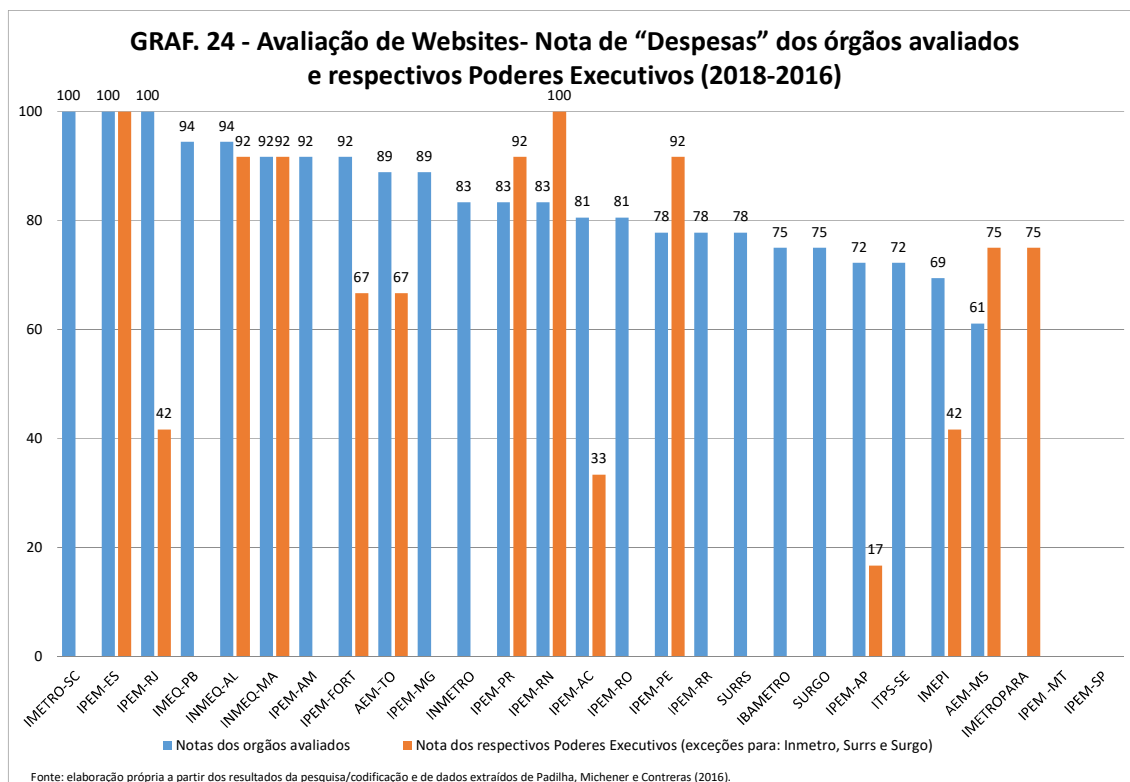


Na avaliação do Princípio “Programas e Ações” buscamos verificar a existência de dados sobre programas, ações, obras e projetos. Novamente, o IPEM-RN e IPEM-RO apresentaram notas inferiores que seus Poderes Executivos, além do IPEM-AC e INMEQ-MA. Os mesmos institutos (IBAMETRO, IMETRO-SC, IPEM-ES e IPEM-RJ) apresentam nota máxima (100), como refletido no gráfico 23. Em contraste, receberam nota 0: IMEQ-PB, IMETROPARA e IPEM-AC. A média das notas dos órgãos avaliados foi de 71, contra 55 dos seus respectivos poderes executivos.

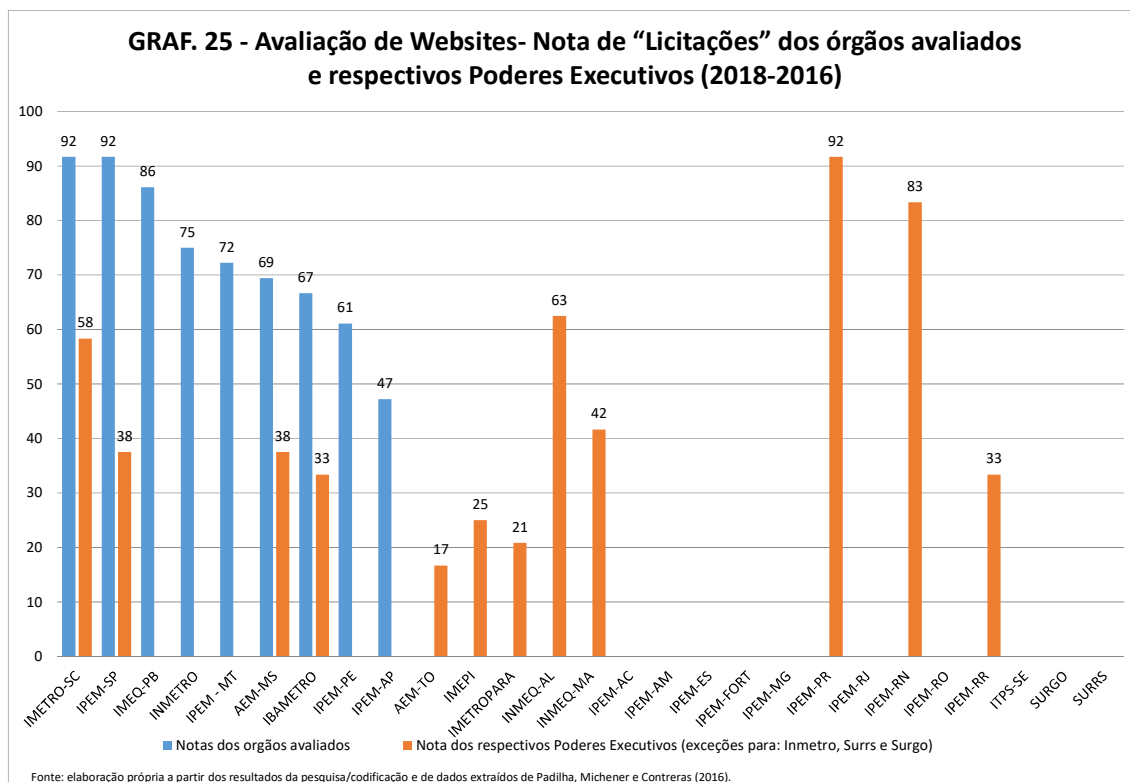


A avaliação da transparência ativa de informações relacionadas a despesas mostrou um desempenho geral (aparentemente) superior dos institutos quando comparado aos seus Poderes Executivos (médias de 74 e 43). Na avaliação de 2016, 9 unidades obtiveram nota 0, agora somente 3 (IMETROPARA, IPEM-MT, IPEM-SP). Na totalidade dos casos, tais informações estão disponíveis em portais de transparência. Assim, sendo, o nosso resultado pode estar refletindo uma melhora geral dos Poderes Executivos e não um resultado melhor dos institutos de pesos e medidas comparados.

Em contrassenso, mesmo passados mais de 2 anos, os Poderes Executivos do Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Paraná apresentaram desempenho melhor que seus institutos de pesos de medidas. Tiram nota máxima: IMETRO-SC, IPEM-ES, IPEM-RJ. Outros 7 dos 27, tiram nota igual ou superior a 89 (são eles: IMEQ-PB, INMEQ-AL, I INMEQ -MA, IPEM-AM, IPEM-FORT, AEM-TO, IPEM-MG), como demonstra o gráfico 24.



Quando o tema passa a ser o de “Licitações”, os resultados mostram um desempenho inferior, na média geral, mas similares entre as duas avaliações: média de 24 para a presente avaliação e de 23 para a de Padilha, Michener e Contreras (2016). Tal como no caso das “Despesas”, as informações sobre licitações e contratos estão disponíveis nos portais da transparência dos poderes executivos. Todavia, no caso do Tocantins, Piauí, Pará, Alagoas e Maranhão, os estados obtiveram notas superiores aos seus institutos de pesos e medidas. O que não é um bom resultado, pois esperar-se-ia, em função da diferença de ao menos 2 anos entre as avaliações que as autarquias aqui avaliadas tivessem um desempenho superior. Tal resultado aquém das expectativas é reforçado pelos resultados nulos para 18 órgãos, conforme mostra o gráfico 25, abaixo. Para este princípio, nenhum órgão atingiu nota máxima e apenas o IMETRO-SC e o IPEM-SP, alcançaram notas acima de 90.



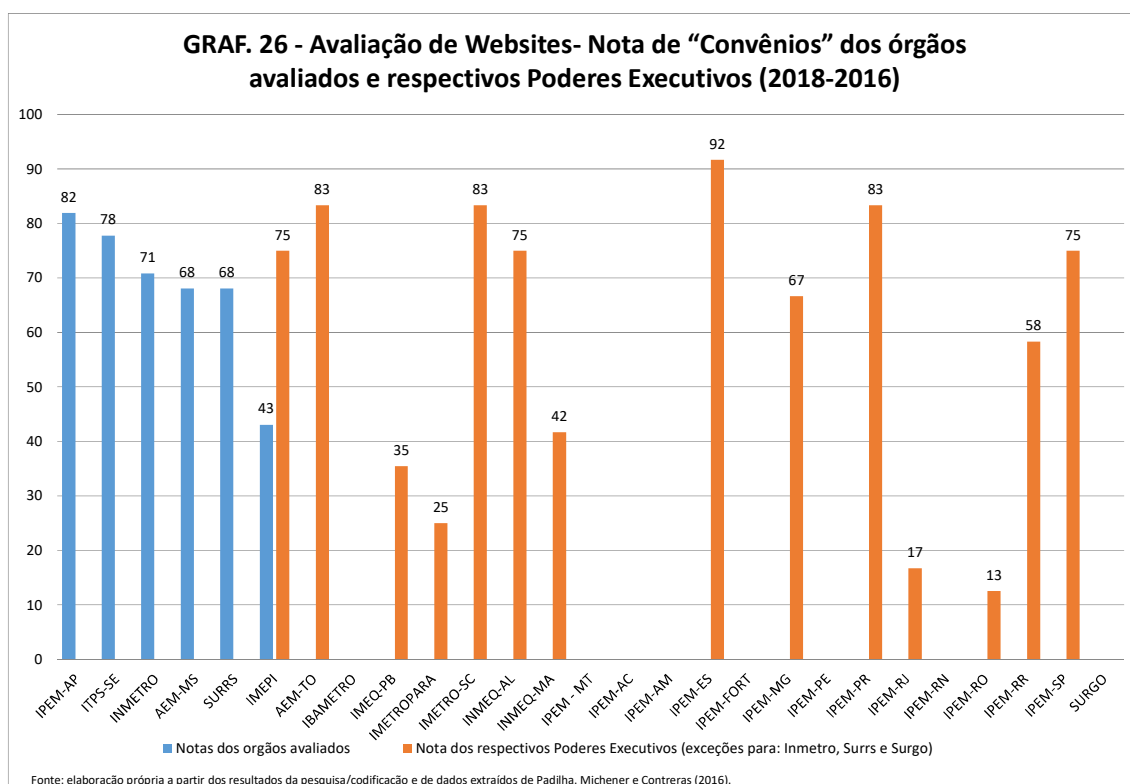
Quando se analisa a disponibilidade de informações sobre convênios e transferências voluntárias, os resultados médios são ainda piores para nossa avaliação, 15, enquanto a média do trabalho de 2016 é 36. Ver gráfico 26. Nenhum instituto conseguiu nota superior a 90, apenas o IPEM-AP obteve nota acima de 80 e, no total, somente 6 institutos tiveram notas acima de 0. Tal resultado é crítico, pois todos os órgãos da RBMLQ-I, com exceção das Superintendências do Inmetro (SURGO e SURRS), operam mediante delegação de competências concedidas por convênio, com repasse de parte dos recursos arrecadados pelos mesmos, recolhidos à conta única do Tesouro Nacional. Tampouco o Inmetro, órgão cedente de todos os convênios, dá a transparência adequada às informações sobre os repasses de recursos aos institutos de pesos de medidas. As informações existentes estão no portal de transparência do Governo Federal, mas não na página oficial do Instituto.

Comparando-se as notas dos princípios avaliados, depreende-se, com segurança, que tal qual a avaliação de 2016, os piores resultados estão nos temas licitações e convênios, principalmente este último. Disponibilizar tais tipos de informações parece ser ainda um grande “tabu” entre as instituições públicas brasileiras.

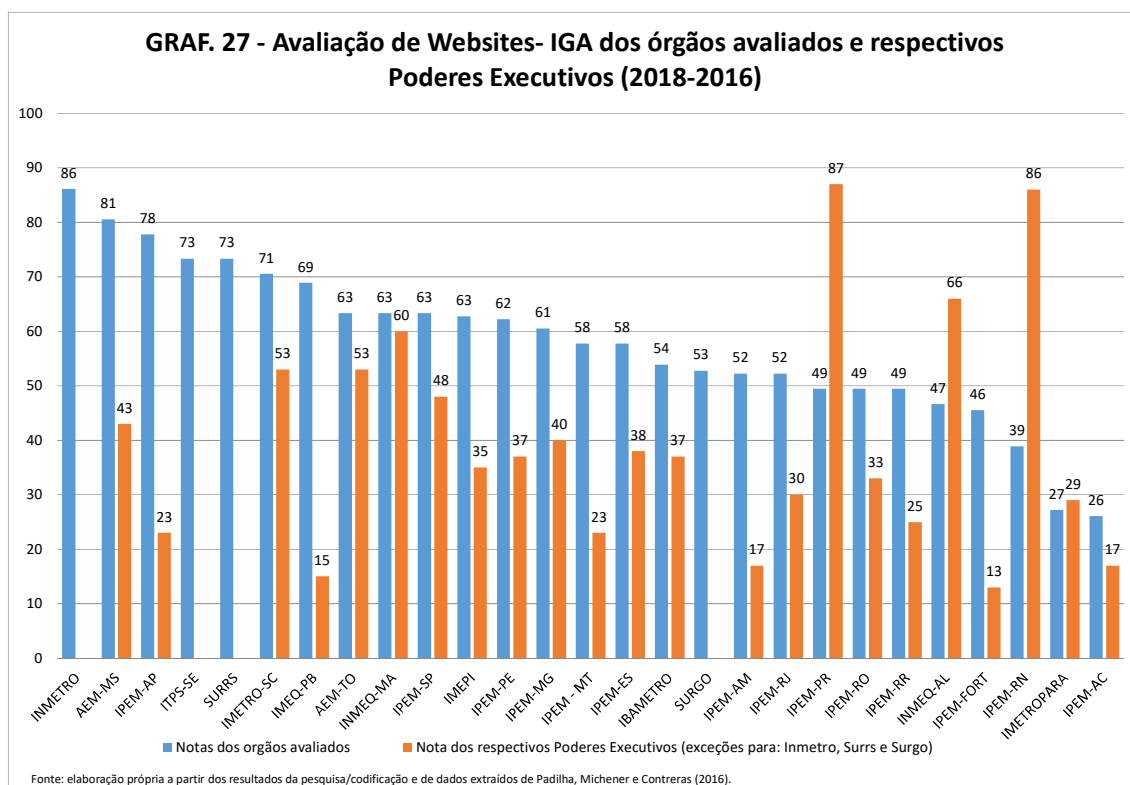
As notas (mais elevadas) de “Despesas” diferem dos demais dois temas também relacionados à execução orçamentária do órgão possivelmente em função da

obrigatoriedade anterior à LAI de manterem-se portais de transparência, desde 2009, com a publicação da LC 131/2009, que obriga a divulgação de gastos da União, estados, Distrito Federal e municípios e também da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000, que já impingia obrigações de publicidade de gastos públicos, na forma de relatórios. Assim, a obrigatoriedade anterior, reforçada pela LAI, explicaria as maiores notas deste quesito.

Agregando-se os princípios, têm-se um Índice Geral de Transparência Ativa (IGA), que é uma nota síntese deste requisito. Como mostra o gráfico 28, a média geral do IGA foi de 58, contra 38 da avaliação de 2016, o que parece ser reflexo de uma melhora geral na Transparência Ativa. São exceções, os Poderes Executivos do Pará, Alagoas, Rio Grande do Norte e Paraná, cujos IGAs são superiores aos dos seus respectivos institutos de pesos e medidas. Nestes casos, podemos inferir com mais segurança que tais órgãos são menos transparentes que seus respectivos poderes executivos. O contrário não pode ser sustentado. Isto é, um IPEM com IGA superior ao do seu poder executivo não necessariamente é mais transparente, pois como exposto anteriormente, a maior nota pode simplesmente refletir uma melhora geral do estado/município, em função do lapso temporal entre as duas avaliações.



De qualquer maneira, o “retrato atual” é válido na comparação intragrupo. Nenhum órgão pontuou acima dos 90, sendo a maior nota a do Inmetro, com 86, seguido do AEM-MS, com 81 e IPEM-AP, com 78. Os mais mal avaliados foram IMETROPARA e IPEM-AC, respectivamente com 27 e 26 pontos, como mostra o gráfico 27, abaixo. Ressalta-se que as Superintendências, SURGO e SURRS, apresentaram resultados inferiores ao Inmetro e diferentes entre si, ficando mais bem posicionada a Superintendência do Inmetro no Rio Grande do Sul. Tal disparidade revela heterogeneidade no que tange ao cumprimento desse requisito até mesmo dentro do órgão, o que reforça o achado das entrevistas e *surveys*, de que o órgão ainda precisa aprimorar a sua transparência ativa de um modo geral e tratar as especificidades de cada área, dando ênfase à mudança de cultura e atuação nas áreas administrativas, onde a percepção de transparência é menor.



5.3.2 – Transparência Ativa: Perguntas Frequentes

Embora também seja dever dos órgãos a divulgação de respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (Art. 8, § 1º, VI), das 27 páginas analisadas, menos da metade (13) apresentaram o item. Para 2 autarquias, nem mesmo foi possível identificar

página oficial e para outra, a página não abriu na data da pesquisa. Ver quadro A.3, no Apêndice G.

Tal constatação indica um baixo comprometimento pelos órgãos com o cumprimento dos requisitos de transparência ativa, tendo em vista a simplicidade do requerido pela norma legal, que apenas viriam a reforçar iniciativas anteriores do Inmetro como seu sistema de ouvidorias, composto pela ouvidoria do Instituto e pelas ouvidorias dos órgãos delegados, supervisionadas pela primeira, como destacado nas entrevistas em profundidade.

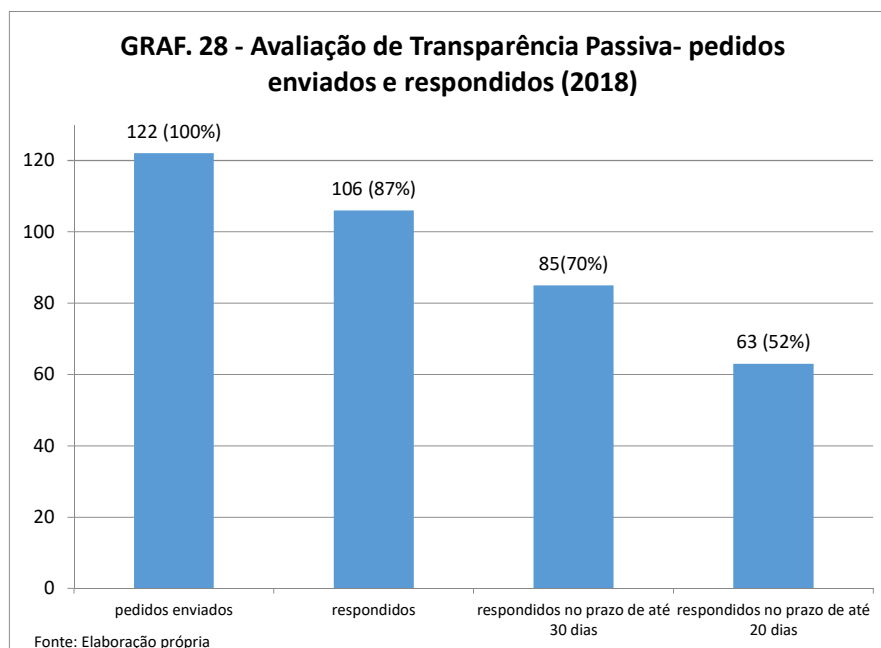
Portanto, da avaliação de transparência ativa, podemos perceber que os órgãos da RBMLQ-I +Inmetro são bastante heterogêneos e que muito se precisa avançar em termos de dispor, adequadamente, de informações nos *websites* oficiais. Até mesmo informações aparentemente mais triviais tais como estrutura organizacional, telefones, endereços, perguntas frequentes e, em especial, informações que envolvem recursos financeiros, ainda não são disponibilizadas a contento.

Inclusive o Inmetro, e suas superintendências, pertencentes à esfera federal (o ente mais avançado na implementação e aplicação da LAI) ainda precisam progredir, principalmente na transparência de informações sobre convênios/transferências, em especial às concernentes aos convênios firmados com a sua rede de metrologia legal de qualidade, que, por delegação de competências, executa atividades de verificação e fiscalização, em nome do Inmetro, de transações que envolvem instrumentos de medição, tais como balanças, bombas de gasolina, medidores de pressão arterial, radares, entre outros tantos (metrologia legal) e de avaliação da conformidade, da qualidade de produtos e serviços de amplo consumo/uso por toda a população. Em agravado, tais atividades, revertem aos cofres da União recursos que, parte deles, novamente são repassados aos IPEMs. Tal ciclo financeiro e operacional deveria estar mais bem exteriorizado, até para fins de controle social e *accountability*.

5.3.3 – Aplicação da Metodologia do PTP-FGV na Avaliação de Transparência Passiva

Sobre o processo de cadastro dos solicitantes e envios dos pedidos, observamos que algumas autarquias (como o IMEPI, AEM-TO e IMETROPARA) exigem o fornecimento de dados não dispostos na LAI, como número de contato telefônico. Adicionalmente depreende-se que, com exceção do IPEM-SP, todos os demais órgãos

operam plataformas disponibilizadas pelos seus poderes executivos, como o Inmetro, que utiliza o e-SIC, ferramenta esta cedida gratuitamente (com suporte técnico) aos órgãos também de outras instâncias e poderes. Em adição, nos casos de AEM-TO, IBAMETRO e IMETROPARA, as plataformas utilizadas são “agregadas”. Isto é, servem tanto para registrar pedidos de acesso à informação como para envio de denúncias, reclamações, elogios, sugestões, sendo um misto de SIC com Ouvidoria. No entanto, como aponta a literatura (cf. cap. 3), o uso de plataformas específicas (PSIP), mesmo que não seja uma obrigação formal (cf. Art. 10), aumentaria a probabilidade de resposta¹²⁸.



No que tange às métricas avaliadas, dos 122 pedidos enviados, 2 deles foram remetidos ao Inmetro e os 120 restantes aos 24 IPEM's. Apenas 14 requisições não foram respondidas (quando não se considera o critério de resposta válida, qual seja: pedidos respondidos em até 30 dias). Das 106 respostas, 63 foram recebidas dentro do prazo legal sem prorrogação (de 20 dias) e 85 foram consideradas válidas (prazo de até 30 dias). Portanto, a taxa de resposta foi de 70%. Se considerarmos o prazo de 20 dias, a taxa de resposta seria de 52%, inferior àquela obtida por Padilha, Michener e Contreras

¹²⁸ Quando a plataforma é a “agregada”, constatamos que se trata de programa desenvolvido pelo Estado do Rio Grande do Norte e utilizado por outros estados (Ex. IPEM-RR e IPEM-RN). Outros utilizam o “e-SIC livre” disponibilizado pela CGU (Ex. INMEQ-MA, IPEM-FORT, IPEM-RO, IPEM-AC). Também tem aqueles que utilizam simples formulários de Ouvidoria (Ex. AEM-TO). Para uma avaliação sistematizada sobre as plataformas de envio, ver Padilha, Michener e Contreras (2016).

(2016) (taxa de resposta de 59%). Ver gráfico 28, acima, e tabela A.8 no Apêndice H, onde estão os dados completos.

Quanto ao prazo de resposta, 11 dos 25 órgãos requisitados responderam aos pedidos em até 30 dias e apenas 3 não responderam a nenhuma solicitação (São eles: IPEM-AC, IMEPI e IPEM-MG). O prazo médio foi de 14 dias, para o consolidado de pedidos. Dentre os institutos inqueridos, o maior prazo médio (para as respostas válidas) foi de 27 dias (IMETROPARA) e o menor 4 dias (IBAMETRO e AEM-TO). Ver tabela A.9, no Apêndice H, para todos os detalhes.

Com relação à métrica precisão, a média foi de 70%. Todavia, somente para 5 instituições, a taxa de precisão foi de 100%: Inmetro, AEM-TO, IMETRO-SC, IPEM-SP e IPEM-AM. Os mais mal colocados neste quesito foram: IPEM-AC (não forneceu respostas), IPEM-RJ (precisão de 30%), IBAMETRO (20%) e IMEPI (40%). Ver Tab. 6, abaixo.

TAB. 6 - Avaliação de Transparência Passiva - Aplicação da Metodologia do "Usuário Simulado: cálculo da tx. de precisão"

ID	Sigla	Pedido 1	Pedido 2	Pedido 3	Pedido 4	Pedido 5	Tx. de Precisão
1	INMETRO	100	100	n.a.	n.a.	n.a.	100%
2	AEM-TO	100	100	100	100	100	100%
3	AEM-MS	100	50	100	100	50	80%
4	IBAMETRO	100	0	0	0	0	20%
5	IMETRO-SC	100	100	100	100	100	100%
6	IMETROPARA	100	50	100	100	50	80%
7	IMEPI	100	100	0	0	0	40%
8	INMEQ-AL	100	100	50	100	100	90%
9	IPEM-MG	0	0	50	100	50	40%
10	IMEQ-PB	100	100	50	50	50	70%
11	INMEQ-MA	100	100	50	100	50	80%
12	IPEM-FORT	100	100	0	100	50	70%
13	IPEM-MT	0	0	100	100	50	50%
14	IPEM-PE	100	100	100	100	50	90%
15	IPEM-RO	100	0	100	0	0	40%
16	IPEM-RR	100	100	50	100	50	80%
17	IPEM-SP	100	100	100	100	100	100%
18	IPEM-AC	0	0	0	0	0	0%
19	IPEM-AP	100	100	100	0	50	70%
20	IPEM-AM	100	100	100	100	100	100%
21	IPEM-ES	100	100	50	100	100	90%
22	IPEM-PR	100	0	50	100	50	60%
23	IPEM-RJ	0	0	50	50	50	30%
24	IPEM-RN	100	100	100	50	50	80%
25	ITPS-SE	100	0	100	100	100	80%
26	SURGO	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
27	SURRS	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Fonte: elaboração própria

Sobre a natureza das respostas aos pedidos realizados, com relação aos Pedidos 1 e 2, tratava-se de solicitações de informações sobre a atividade de fiscalização e verificação e multas aplicadas. Estas informações estão disponíveis no Sistema Integrado de Informações (SGI), tanto para a RBMLQ-I, quanto para o Inmetro, que através do sistema, supervisiona a execução dos planos de trabalho pactuados nos convênios (metas de fiscalização, verificação, arrecadação etc.). Portanto, as informações solicitadas estavam disponíveis, bastando à instituição acessar o sistema e gerar os relatórios requeridos¹²⁹.

Contudo, analisando-se a pontuação de precisão (ver tabela 6, acima), para o pedido referente a multas aplicadas, 8 de 25 instituições não forneceram respostas ou forneceram alguma que não guarda qualquer relação com o que foi perguntado e, conseqüentemente, receberam nota 0. Outras 4 também não responderam ao pedido 1. Estes resultados indicariam certa resistência ao fornecimento de informações sobre o tema “multas”, um tema aparentemente sensível, pois revela a arrecadação (fonte de receitas) do órgão.

Reforça este achado a negativa de acesso pelo IPEM-MG aos pedidos 1 e 2, alegando tratar-se de informação restrita, de acordo com a Portaria IPEM-MG 059/2014. Tal portaria está em flagrante inconsistência com a LAI, que não veda o fornecimento de informações consolidadas sobre o histórico de fiscalização e multas aplicadas e torna passível de classificação apenas informação referente a fiscalizações em andamento (cf. Art. 23, VIII). Também o IPEM-PR não forneceu as informações sobre multas, respondendo que a solicitação fora encaminhada ao Inmetro. Já o IPEM-AM, interpretou o Pedido 1 muito “convenientemente” e na sua primeira resposta (recorrida e respondida com precisão posteriormente) respondeu com um longo texto, no qual explicava os tipos de fiscalização (ex. de bafômetro, etilômetro e balança) e verificação (ex. de brinquedos e plugues/tomadas) que executa. Tal resposta alertou-nos para a necessidade de um pedido não gerar interpretações dúbias, ou seja, o requerimento tem que ser bastante claro, de fácil entendimento.

Com relação aos pedidos de 3 a 5, que versaram sobre a operação da LAI (número de pedidos registrados e respondidos, medidas adotadas pelo órgão para implementar a LAI e responsabilidade – quem são os gestores do SIC/autoridade de

¹²⁹ Todos os pedidos e respostas estão disponíveis em: <https://drive.google.com/drive/folders/1RaBTw0rX5C3tkWY1s6h8A-BtrkCfyCzr>.

monitoramento), 4 órgãos não responderam ou não pontuaram para os pedidos 3 e 5 (5 para o pedido 4). Padrão similar ao do Pedido 2, a despeito dos temas serem mais amigáveis e o solicitante ter se identificado e motivado os pedidos. Tal estratégia parece não ter surtido efeito na disposição em responder aos pedidos. Tampouco quanto à agilidade em conceder a resposta, pois, os prazos médios das respostas válidas aos pedidos 1-2 e aos pedidos 3-5 são próximos: 17 e 14 respectivamente.

Quanto ao conteúdo das respostas, o pedido 3 solicitou informações sobre: a) quem seria a autoridade designada especificamente para implementar, administrar e cumprir com a LAI, com e-mail e telefone; b) também quem seria o responsável pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) do órgão, com e-mail, telefone; e c) o endereço do SIC. O quadro A.4, no Apêndice H, consolida as informações prestadas. Somente o IPPEM-RR e o AEM-TO não responderam a parte “a”. Em 4 casos, a autoridade designada é a autoridade máxima do órgão, i.e., um burocrata de alto escalão. Em outros 3 (IPPEM-AP, IPPEM-ES e IPPEM-MA), é o responsável pela Ouvidoria (ou funcionário do setor), que também acumula a atividade de gestor do SIC (parte “b”). Por fim, sobre o endereço do SIC, somente 4 eram endereços de SIC físico. O restante que respondeu passou o *link* da Psip (ou Ouvidoria, quando o sistema é conjunto). Para ter conformidade com o disposto na LAI, a instituição deve ter SIC físico (Art. 9º) e ainda ser acessível por meio eletrônico e por telefone (Art. 7º).

Portanto, podemos inferir que a atividade de gestão do SIC é acumulada com a de ouvidoria, e em alguns casos, também com a de autoridade de implementação e monitoramento. Isto é, há uma mistura de papéis e não dedicação exclusiva à implementação, monitoramento e operacionalização da LAI nos órgãos consultados. Certamente, tal acúmulo de atribuições (não vedada pela lei) influenciou negativamente na efetiva implementação da LAI o que pode ter se refletido na baixa qualidade das respostas aos pedidos 3 a 5, de natureza mais qualitativa.

O pedido 4 questionou sobre dados consolidados de pedidos registrados, respondidos e negados, para o período de 01/06/2016 a 01/06/2017. Este período é anterior ao de registro dos pedidos 1 e 2, propositalmente. A tabela A.10 do Apêndice H sintetiza dos dados informados.

De um modo geral, observamos que os institutos consultados foram pouco demandados e, com exceção do IPEM-SP e IPEM-MG, os demais responderam a todos os pedidos recebidos. Também nota-se que embora não tenham sido solicitados os dados para meses a partir de junho de 2017, o IMEQ-PB, o IMETRO-SC, o INMEQ-MA, o IPEM-AM, o IPEM-MG e o ITPS-SE os forneceram. Com isso, ficou claro que os pedidos registrados para esta tese representam parcela considerável das demandas por informação. Ademais, apenas o IPEM-SP e o IMETROPARÁ forneceram nas suas respostas os *links* para as respostas disponibilizadas em transparência ativa (estatísticas de acesso), o que é uma boa prática. Por outro lado, o INMEQ-MA e o IMEQ-PB forneceram os dados pessoais dos solicitantes, o que é indevido.

Por fim, o pedido 5 indagou acerca de medidas no sentido de implementar a LAI e de fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência. De um modo geral, as respostas centralizaram-se em mencionar providências mais “básicas” para implementar a LAI:

- a) Disponibilização de informações em sítios oficiais de transparência e/ou da própria instituição (9 de 24 órgãos: AEM-TO, AEM-MS, IMETRO-SC, INMEQ/AL, IPEM – MT, IPEM-PE, IPEM-SP, IPEM-PR, IPEM-RJ);
- b) Implantação de Ouvidoria ou Serviço de Informação ao Cidadão e atendimento às demandas de informação registradas (11 órgãos: IMETROPARA, INMEQ/AL, IMEQ-PB, IPEM – MT, IPEM-PE, IPEM-AP, IPEM-ES, IPEM-PR, IPEM-RJ, IPEM-RN, ITPS-SE);
- c) Designação de autoridade de monitoramento e/ou gestor de SIC (apenas o IMETROPARA e o IPEM – MT)

Desta das respostas acima, o retorno do IPEM-MG, que apenas mencionou as medidas adotadas para classificação de informação e o do IPEM-RN, que além de implantar o SIC, disse ter investido em capacitação. No que concerne ao fomento da cultura de transparência, nenhum mencionou explicitamente a adoção de alguma medida. Entretanto, o IPEM-SP manifestou que a transparência é um valor da instituição.

Portanto, das respostas recebidas ao pedido 5 pouco podemos inferir acerca do processo de implementação da lei nos institutos. Subtende-se que foi feito apenas o mínimo necessário para atender à LAI, ou seja, o estabelecimento de algum canal oficial

de recebimento de pedidos de informação (na maioria as próprias ouvidorias dos institutos) e a disponibilização de conteúdo em transparência ativa. Ainda assim, não na totalidade das instituições.

Mesmo passados mais de 6 anos de vigência da LAI, em muito precisamos avançar na sua efetiva implementação nos governos locais, menos transparentes que o Governo federal (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014), o que perpassa mudanças culturais, organizacionais e de gestão da informação. Tal percepção é reforçada pelas baixas estatísticas de acesso (pedido 4) e pela sobreposição de papéis das ouvidorias (e seus responsáveis) com serviços de informação ao cidadão.

Por fim, uma análise conjunta dos resultados do cumprimento das métricas de Transparência Ativa e Passiva não nos permite estabelecer conexões robustas entre ser mais transparente ativamente e passivamente. Ao contrário do esperado, os institutos com maior IGA, não necessariamente são aqueles que apresentaram maiores Taxa de Resposta, Taxa de Precisão e menores prazos médios. As correlações são baixas, como mostra a tabela 7, abaixo, e os dados reunidos na tabela A.11, do Apêndice I. Todavia, como previsto, a correlação entre IGA e Prazo Médio é negativa, mas baixa. Nota-se, entretanto, que parece haver relação entre disponibilizar informações em transparência ativa e fornecer respostas mais precisas a pedidos de informação. Tal relação precisa ser mais bem investigada.

TAB. 7 - Correlações: IGA, Tx. de Resposta(%), Tx. de Precisão (%) e Prazo Médio (em dias)

IGA x Tx. de Resposta	IGA x Prazo Médio	IGA x Tx. de Precisão	Tx. de Resposta x Prazo Médio	Tx. de Resposta x Tx. de Precisão	Prazo Médio x Tx. de Precisão
0,180	-0,286	0,392	0,072	0,676	0,074

Fonte: elaboração própria

Finalizando o curso desta avaliação, no intuito de se tecer inferências acerca dos possíveis usos das informações obtidas via transparência passiva, para de alguma maneira se conjecturar acerca da efetividade da LAI, na próxima seção apresentamos os resultados na análise de conteúdo empreendida, apenas para os dados de perguntas e respostas do Inmetro, disponibilizados pela CGU.

5.4 - Avaliação de Efetividade

Recorte: Inmetro

Em maio de 2018, a LAI completou seis anos de vigência. No período de maio de 2012 a maio de 2018, o Poder Executivo federal recebeu mais de 533 mil pedidos de informação. No mesmo período, o Inmetro recebeu e respondeu apenas 912 pedidos¹³⁰, o que representa uma média mensal de 12,49 pedidos, respondidos, em média, em 13,95 dias. Com relação ao perfil dos solicitantes, 86,52 % dos pedidos foram feitos por pessoas físicas, 66,88% do gênero masculino e 76,94 % com no mínimo ensino superior (graduação - 39,61%, pós-graduação – 25,32%, mestrado ou doutorado - 12,01%). Com relação à profissão, 17,05% foram oriundos de servidores públicos federais, 15,75 % de empregados do setor privado e 8,44% de empresários/empreendedores. Dos 13,48% dos pedidos de pessoas jurídicas, um pouco mais da metade (56,25%) foram de empresas de pequeno e médio porte e 14,58% de empresas de grande porte (BRASIL, 2018b)¹³¹.

Restringindo-se ao nosso período de análise, de 03/07/2015 a 12/04/2018, analisamos 376 pedidos, tal como discriminado por ano, na tabela 8, abaixo:

TAB. 8 - Pedidos e respostas -Inmetro (2015-2018)

Ano	Freq.	%
2015	54	14,30
2016	76	20,21
2017	175	46,54
2018	71	18,88
Total	376	100

Fonte: elaboração própria

Com relação ao tipo de solicitação, os dois codificadores¹³² avaliaram que a grande maioria dos pedidos (aprox. 90%) refere-se, de fato, a pedidos de informação,

¹³⁰ No mesmo período, Mdic registrou 2.479 pedidos, o INPI, 1.024, a Agência Nacional de Petróleo (ANP), 3.222 pedidos, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), 7833 pedidos. Percebe-se que o instituto é relativamente pouco demandado, quando comparado com órgãos da sua estrutura administrativa e com outros órgãos que executam atividades de regulação (BRASIL, 2018c).

¹³¹ Banco de dados disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/1RaBTw0rX5C3tkWY1s6h8A-BtrkCfyCzr>.

¹³² Todas as tabelas seguintes apresentam os resultados das codificações por 2 avaliadores. Diferente dos resultados anteriores (aplicação da metodologia do PTP-FGV), optamos por apresentar os dados das duas

como mostra a tabela 9, o que mostra a conformidade do instrumento (e-SIC) ao fim que se propõe: ser um sistema para registro e recebimentos de pedidos de informação.

Remetendo-nos à discussão empreendida no cap. 2, acerca da discricionariedade do agente implementador e/ou operador da LAI, ao analisarmos os pedidos e respostas, identificamos exemplos de agires discricionários, decorrentes da interpretação da definição de informação (cf. Art. 4º). Aparentemente, o conceito é claro e vincula a atuação do agente público. Na prática, como aconteceu com o Id Pedido nº 430401, o responsável pelo SIC interpretou que se tratava de uma reclamação e não pedido de informação e indeferiu o pedido. O solicitante recorreu e somente obteve direito de acesso em última instância. Tal interpretação provavelmente foi decorrente do fato de o solicitante ser servidor do órgão, o que influenciou na análise do pedido, pois mencionou no texto já ter solicitado a informação por outro canal administrativo interno da instituição. Por conseguinte, o agente operador do SIC deliberou que o caminho correto seria registrar uma reclamação na ouvidoria e não concedeu acesso à informação:

Pedido Id Pedido nº 430401:

Conforme já solicitado via Comunicação Interna (CI nº 15/Diraf/Coadi e CI nº 16/Diraf/Coadi) solicito vistas e cópias integrais (autenticadas- "confere com o original") dos processos: 52600.00001331/2016 e 52600.00020337/2016, em que figuro como parte interessada.

Resposta:

XXXXXXXXXX, Informamos que sua reclamação não é da competência do sistema SIC o qual trata somente de informações. Dessa forma solicitamos encaminhar sua reclamação à Ouvidoria Interna através do formulário da Intranet ou pelo e-mail: ouvidoriainterna@inmetro.gov.br (BRASIL, 2018b).¹³³

No caso do Id Pedido nº 603251, entre outros, o operador interpretou que se tratava de uma consulta a um caso concreto e não forneceu a informação/consulta, redirecionando, entretanto, o pedido para o canal “correto”, i.e., ouvidoria:

codificações. Contudo, ao longo do texto, referimo-nos às estatísticas do Codificador 1, que é a autora da tese.

¹³³ Nome do solicitante suprimido para preservar sua identidade, embora esteja disponível no banco de perguntas e resposta disponibilizado pela CGU em seu sítio oficial (BRASIL, 2018b).

Resposta:

Após análise de sua solicitação, concluímos que o seu pleito não se adequa ao perfil de informações preconizadas na Lei de Acesso à Informação. "Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se: I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato" Sua demanda possui cunho consultivo. Atualmente, consultas não são aceitas como pedidos de acesso à informação quando a informação solicitada é inexistente, ou seja, quando o órgão não tenha realizado a análise de um caso semelhante e sobre ele produzido algum documento, o que não se caracteriza, pois sua demanda é inédita e circunscrita a um caso específico. Nesses casos, orientamos o demandante a enviar a consulta, com todos os detalhes e especificações, para a Ouvidoria do Inmetro. Mas como o senhor já mandou sua consulta de forma pormenorizada, inclusive com anexos, agimos proativamente e com fim de agilizar o atendimento, procedemos ao registro da demanda, sob o protocolo SAC 695870. O senhor pode acompanhar o andamento pelo telefone 0800 285 1818 informando o número do protocolo SAC. Atenciosamente, SIC - Inmetro Rua Santa Alexandrina, 416 - Térreo Rio Comprido - Rio de Janeiro – RJ CEP: 20261-232 www.inmetro.gov.br (BRASIL, 2018b).

TAB. 9 - Classificação por tipo de solicitação - Inmetro (2015-2018)

Tipo de solicitação	Coder 1		Coder 2	
	Freq.	%	Freq.	%
Informação	328	87,23	339	90,16
Dúvida	34	9,04	33	8,78
Reclamação	5	1,33	1	0,27
Outros	9	2,39	3	0,80
Total	376	100	376	100

Fonte: elaboração própria

Sobre a operacionalização desses pedidos e suas respectivas respostas, com o objetivo de colher informações sobre o processo de registros e respostas a pedidos de informação, os codificadores analisaram se o respondente se identificou em cada resposta. Como mostra a tabela 10 abaixo, ao contrário da boa prática, 67,82% das 376 respostas não continham a identificação (nome e/ou setor) de quem elaborou a resposta. Em agravo, em 47,34% dos casos, o nome do solicitante foi citado na resposta, que fica disponibilizada em transparência ativa pela CGU, sendo que apenas 17,72% dos pedidos estavam autoidentificados, i.e., o próprio demandante escreveu seu nome no corpo do pedido. Infere-se, pois, que para os demais casos em que o nome do solicitante foi citado na resposta, o responsável pela elaboração da mesma e/ou o operador do e-SIC identificou o autor do pedido propositalmente. Um exemplo crítico é a resposta dada ao pedido nº 538678, de 2017, no qual o solicitante se autoidentificou, apenas com

seu nome completo. Mas, na resposta, o mesmo foi identificado como “servidor”. Neste caso, o tratamento dado ao pedido pode ter sido “diferenciado” por se tratar de servidor do órgão. Esperar-se-ia, idealmente, um tratamento isonômico, para todo e qualquer solicitante.

Tais dados indicam que o Inmetro ainda precisa aprimorar o processo operacional de elaboração e envio de respostas a pedidos de informação no sentido de não fazer referência, no corpo da resposta, à identidade do solicitante e sim, informar o nome e setor do responsável pela resposta.

No entanto, foi possível identificar boas práticas, como a indicação de *link* para a informação já disponibilizada em transparência ativa (Ex.: Id Pedidos nº 573473, 573458, 557838, 509072, 491253, 487226, 484764, 478040 de 2017, Id Pedidos nº 623823, 619025, 623758 de 2018), a consulta a um órgão delegado estadual para a elaboração da resposta (Ex.: Id Pedido nº 570807, de 2017), respostas padrão para pedidos recorrentes (Ex.: Id Pedidos nº 532537, 531646, de 2017, 531205, 528598, 525798, 519292, 506551, 5012, 491253, 481741, 481232 de 2018).

Tais práticas refletem um aprendizado dos operadores da LAI no instituto. E são complementares à percepção da Entrevistada 14 (ver seção anterior) acerca da apropriação da ferramenta LAI pela sociedade, isto é, de aprendizado por parte dos destinatários cidadãos, pela evolução na “qualidade” dos pedidos, cada vez mais qualificados e mais bem elaborados, o que facilita o atendimento, na sua maioria, na primeira resposta (sem necessidade de recurso).

TAB. 10 - Operacionalização dos pedidos: Inmetro (2015-2018)

Critérios avaliados	Coder 1				Coder 2			
	Freq.		%		Freq.		%	
	sim	não	sim	não	sim	não	sim	não
O respondente se identificou?	121	255	32,18	67,82	110	266	29,26	70,7
O solicitante foi identificado pelo respondente?	178	198	47,34	52,66	179	197	47,47	52,4
O solicitante se autoidentificou?	67	309	17,82	82,18	73	303	19,41	80,6
O pedido de informação foi motivado?	81	295	21,54	78,46	136	240	36,17	63,8

Fonte: elaboração própria

Um pedido de informação não requer motivação, mas a recusa em conceder acesso sim. Entretanto, 21,54 % dos pedidos apresentaram a motivação do mesmo, mesmo sem necessidade formal. Dos que apresentaram, algumas justificativas são pesquisas acadêmicas, não ter encontrado a informação em transparência ativa,

necessidade de realizar algum serviço técnico (aferição/verificação/registo/anuência), contestar alguma autuação/multa ou para fins pessoais (aprovação em concurso público). Ainda assim, a maioria dos pedidos não continha qualquer motivação, em conformidade com a prerrogativa legal (ver tabela 10).

Sobre o tema dos pedidos, como apontado no capítulo anterior, o Sistema e-SIC requer que o seu operador classifique o pedido, utilizando o VCGE 1.0. Ele foi projetado para servir como ferramenta de gestão (para gerenciamento de informações) e como interface de comunicação com o cidadão, a partir da classificação das informações do governo, de forma simples, cognoscível. Contudo, após a reclassificação do banco de perguntas e respostas e a posterior comparação com a indexação disponibilizada no banco, depreendemos que a utilização das informações classificadas utilizando-se de tal indexador (para fins de gestão, entre outros fins), pode ser frágil e inconsistente, tendo em vista que, como reflete a tabela 11 abaixo, as 3 classificações realizadas¹³⁴ apresentaram discrepâncias acentuadas¹³⁵. Por exemplo, para o Codificador 1, 95% dos pedidos referem-se ao Tema “Governo e Política”. Entretanto, para os demais codificadores, a frequência é consideravelmente menor, 34,84% na classificação original e 43,35% para o Codificador 2. Tal resultado reforça achado anterior de Gama e Rodrigues (2018) que apontou inconsistências na utilização do Indexador VCGE.

¹³⁴ A classificação disponibilizada no banco de dados da CGU, aqui denominada de “Classificação Banco de Dados” não necessariamente foi realizada pela mesma pessoa para todos os pedidos. Mais provável isso sim, que por múltiplos operadores. Ao menos os dois gestores do SIC do Inmetro, o atual e o ex. Sem contar com a possível operação do sistema por demais funcionários da Ouvidoria do Instituto.

¹³⁵ Em função das discrepâncias apresentadas para a Categoria principal do VCGE 1.0, não apresentamos a classificação das Subcategorias, ainda mais inconsistentes.

TAB. 11 - Categoria do Pedido: VCGE 1.0 - Inmetro (2015-2018)

Categoria do Pedido- VCGE 1.0 Categoria principal	Classificação Banco de Dados		Coder 1		Coder 2	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Governo e Política	131	34,84	360	95,74	163	43,35
Comércio, Serviços e Turismo	84	22,34	8	2,13	50	13,30
Ciência, Informação e Comunicação	38	10,11	3	0,80	3	0,80
Trabalho	36	9,57	0	0,00	43	11,44
Justiça e Legislação	34	9,04	2	0,53	8	2,13
Transportes e trânsito	25	6,65	0	0,00	60	15,96
Indústria	13	3,46	1	0,27	2	0,53
Meio ambiente	6	1,60	0	0,00	6	1,60
Economia e Finanças	3	0,80	0	0,00	22	5,85
Habitação, Saneamento e Urbanismo	3	0,80	0	0,00	11	2,93
Pessoa, família e sociedade	2	0,53	0	0,00	1	0,27
Agricultura, extrativismo e pesca	1	0,27	0	0,00	0	0,00
Defesa e Segurança	0	0,00	1	0,27	0	0,00
Educação	0	0,00	1	0,27	0	0,00
Saúde	0	0,00	0	0,00	7	1,86
Total	376	100	376	100	376	100

Fonte: Elaboração própria

Na tentativa de mais bem identificar os temas dos pedidos e respostas, propusemos a classificação de acordo com as áreas de atuação do Instituto. Ver tabela 12 abaixo. A classificação teve concordância substancial entre os avaliadores (ver tabela 4, no Cap. 4) e mostra que o tema mais demandado é Administração/Recursos Humanos/Gestão, seguido de Avaliação da Conformidade e Metrologia Legal para o Codificador 1 e de Fiscalização/Verificação e Avaliação da Conformidade, para o Codificador 2. Fiscalização/Verificação é a quarta categoria para o Avaliador 1, assim, como Metrologia Legal é a quarta para o Avaliador 2. Como o Tema Fiscalização/Verificação necessariamente compreende as atividades de metrologia legal e avaliação da conformidade, podemos inferir que os assuntos mais demandados são relacionados a atividades-meio, seguidos por informações sobre metrologia legal, avaliação da conformidade e fiscalização/verificação, não necessariamente nessa ordem.

TAB. 12 - Classificação segundo as áreas do Inmetro (2015-2018)

Áreas do Inmetro	Coder 1		Coder 2	
	Freq.	%	Freq.	%
Metrologia Legal	76	20,21	50	13,30
Avaliação da Conformidade	88	23,40	71	18,88
Metrologia Científica	6	1,60	4	1,06
Metrologia Aplicada às Ciências da Vida	2	0,53	0	0,00
Administração/Recursos Humanos/Gestão	110	29,26	124	32,98
Acreditação	24	6,38	18	4,79
Inovação e Tecnologia	2	0,53	1	0,27
Articulação Internacional/Barreiras Técnicas	0	0,00	2	0,53
Fiscalização e Verificação	68	18,09	93	24,73
Não se aplica	0	0,00	13	3,46
Total	376	100	376	100

Fonte: elaboração própria

Destrinchando os temas acima, levando-se em consideração os tipos de atividades finalísticas, administrativas e serviços prestados pelo Inmetro, o Codificador 2 também classificou o banco de dados com base em categorias propostas nesta tese (*Categorias tese*), tal como exhibe a tabela 13:

TAB. 13 - Classificação destrinchada: Inmetro (2015-2018)

Categorias tese	Freq.	%
RAC/Portarias/Procedimentos de AC/Certificação	69	18,35
Pessoal(servidores/8112/terceirizados/cargos/bolsas/inf. éticas e disciplinares)	53	14,10
Multa/dívida/notificação/infração/fiscalização	41	10,90
Licitações/contratos/convênios/pagamentos	38	10,11
Radares (velocidade,avanço de sinal)	35	9,31
Transparência/Ouvidoria/Institucional/Estrutura Administrativa	25	6,65
Assunto/Escopto de outro órgão	22	5,85
Acreditação/Procedimentos/Empresas Acreditadas	18	4,79
RTM/Portarias/Procedimentos de Met Legal/Outros instrumentos de medição	17	4,52
PBE/Etiqueta de Eficiência Energética	13	3,46
Hidrometro/Medidor de energia elétrica/gás	10	2,66
Etilômetro/Bafômetro	10	2,66
Outros assuntos do Inmetro(Ex. Inovação/NIT/Barreiras Técnicas/Acidente de consumo)	8	2,13
Pré-medidos	7	1,86
Concurso Público	7	1,86
Anuência/Registro/Importação	3	0,80
Total	376	100

Fonte: Elaboração própria

Em consonância com a classificação anterior (*Áreas Inmetro*) os assuntos mais demandados dizem respeito a procedimentos de avaliação da conformidade (18,35%), pessoal (14,10%), multa e infrações (10,90%), licitações e contratos (10,11%) e radares (9,31%). Com exceção do tema licitações e contratos, os demais assuntos mais demandados parecem dizer respeito a interesses privados e não políticos, ou seja, não relacionados à busca de informações para fins de *accountability* e/ou controle social e

sim para fins particulares como recorrer a uma multa por alta velocidade (radar), convocação em concurso público, adequação de determinado produto ou serviço a um regulamento de avaliação da conformidade (RAC) ou de um instrumento de medição a um regulamento técnico metrológico (RTM). Tais resultados se coadunam com o conjecturado por Michener e Worthy (2015) que enunciam serem os “usos” de leis de acesso multifacetados e à primeira vista não políticos, este último enquadramento verificado a seguir.

Com o intuito de avançar na investigação acerca dos usos/impactos das informações solicitadas, e, tendo em vista, os achados anteriores acerca dos principais temas demandados ao Inmetro (aparentemente para fins particulares, de pessoas físicas e jurídicas), também classificamos o banco de perguntas e respostas a partir do quadro conceitual analítico - matriz de coleta de informações proposto por Michener e Worthy (2015), como mostram as tabelas 14 a 16, a seguir:

**TAB. 14- Classificação de Michener e Worthy (2015):
Perguntas e respostas do Inmetro (2015-2018)**

Categorias	Codif. 1		Codif. 2	
	Freq.	%	Freq.	%
Público	37	9,84	221	58,78
Privado	339	90,16	155	41,22
Político	29	7,71	0	0,00
Não Político	347	92,29	376	100

Fonte: elaboração própria

Os avaliadores divergiram na avaliação quando empregaram o quadrante público-privado. Para o Codificador 1, 90,16% dos pedidos são de natureza privada, enquanto que para o Codificador, apenas 41,22% deles. Revisitando os pedidos classificados como de natureza pública pelo primeiro avaliador, percebemos que foram assim classificados aqueles relacionados a informações sobre contratos, licitações, processos disciplinares, programas e projetos do órgão. Enquanto, os demais pedidos, relacionados às atividades finalísticas, foram classificados como de motivação privada. Lógica diversa parece ter sido aplicada pelo segundo codificador, não compreendida pela leitura do banco classificado.

No entanto, quanto ao quadrante político-não político, os codificadores parecem convergir na avaliação, o que nos permite inferir que a maioria, senão a totalidade, dos pedidos de informação ao Inmetro é de natureza não política.

TAB. 15 - Classificação de Michener e Worthy (2015) -Codificador 1

Categorias	Político	Não Político	Total
Público	26	11	37
Privado	3	336	339
Total	29	347	376

Fonte: elaboração própria

TAB. 16 - Classificação de Michener e Worthy (2015) - Codificador 2

Categorias	Político	Não Político	Total
Público	0	221	221
Privado	0	155	155
Total	0	376	376

Fonte: elaboração própria

Analisando conjuntamente os resultados das classificações podemos concluir que os demandantes de informação do Inmetro utilizaram a LAI para conseguir informações, majoritariamente sobre temas técnicos, provavelmente utilizados para fins privados e não políticos, seja por pessoas físicas, que intencionam recorrer de multas por excesso de velocidade (aplicadas por radares aferidos pelo Inmetro e/ou sua rede delegada), por pessoas jurídicas, com o intento de adequar-se a um regulamento técnico ou mesmo para fins acadêmicos. Nos casos em que o órgão foi consultado acerca de assuntos-meio (pessoal, licitação, contratos), a maioria dos pedidos também parece objetivar também fins particulares, e não fins de controle social ou prestação de contas.

Portanto, para o caso em tela, o maior benefício da LAI identificado na análise de conteúdo das perguntas e respostas, reforçado pelos achados anteriores de avaliação de transparência passiva, seria reduzir a assimetria de informação Inmetro-usuários/clientes/demais *stakeholders*, permitir o acesso à informação com maior celeridade e menores entraves burocráticos. A lei, por fixar prazos máximos de resposta, instâncias recursais e por ser operacionalizada via plataforma informatizada, tornou-se um importante meio de comunicação entre os *stakeholders* e o Instituto. A vantagem precípua deste canal, em comparação com Serviços de Atendimento ao Consumidor e/ou Ouvidorias, seria a obrigatoriedade do órgão em apresentar a resposta com prazo fixado, monitorado pela CGU (via Sistema e-SIC).

Em termos de impactos dos usos, i.e., os resultados mediados, decorrentes dos acessos concedidos (resultados imediatos), inferimos que são de natureza eminentemente privada, usos pontuais, não coletivos. Mesmo que não de repercussão geral, usos de extrema relevância, pois as informações concedidas permitem que os destinatários cidadãos (incluindo-se nesta nomenclatura as pessoas jurídicas) se apropriem, utilizem de maneira mais efetiva os serviços e produtos do Inmetro, em metrologia e avaliação da conformidade. Maiores e melhores inferências acerca dos impactos dos usos requereriam uma investigação qualitativa e circunstanciada de cada uso, o que perpassaria entender o contexto da solicitação e o perfil do solicitante, conforme já sinalizou Michener e Worthy (2015). No entanto, tais análises são

dificultadas pela falta de dados, ou seja, informações que permitam contatar os solicitantes¹³⁶.

Na próxima e última seção, realizamos um esforço de síntese da avaliação empreendida, tendo como guia o conjunto de perguntas avaliativas as quais nos propusemos a tentar responder.

5.5 - Síntese da avaliação: respostas às perguntas avaliativas

Questões centrais

a) Há adoção cerimonial da LAI? Isto é, apenas uma adoção protocolar?

Tanto para o Inmetro quanto para sua Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I) a adoção da LAI parece ter sido cerimonial, protocolar. No caso do Inmetro, houve (e ainda há) baixo envolvimento da Alta Administração, bem como dos Burocratas de Médio e Baixo Escalão, que tampouco promoveram ou perceberam mudanças, alterações e/ou melhorias no Instituto, decorrentes da LAI, seja no que concerne à gestão da documentação, a cultura do segredo/transparência ou a percepção de aumento da transparência.

Esse baixo envolvimento geral circunscreveu a implementação da LAI à atuação dos gestores do SIC e autoridades de monitoramento (titulares e substitutos), desde a sua entrada em vigor. Tais agentes, em agravo, nunca puderam se dedicar integralmente a tal atividade, o que junto com o baixo envolvimento de outras instâncias e agentes, provavelmente resultou em uma implementação mínima, protocolar, cerimonial. Como a lei é de cumprimento obrigatório e ignorá-la não era uma opção, tais agentes implementadores fizeram (e ainda fazem) apenas o básico necessário, qual seja, responder aos pedidos de informação registrados e colocar um rol mínimo de informações em transparência ativa.

No caso da RBMLQ-I, mesmo utilizando-se uma avaliação mais quantitativa, os resultados refletem uma baixa aplicação da lei nestes órgãos, sejam pela baixa demanda por parte dos destinatários cidadãos, seja pela e na própria administração, pois as

¹³⁶ Entretanto, o banco de dados de solicitações e respostas disponibilizado pela CGU permite análises adicionais acerca dos perfis dos solicitantes, pois há informações básicas (autodeclaratórias), que podem ser casadas com o banco de solicitações e respostas já eventualmente classificado a partir das categorias aqui utilizadas, entre outras.

estatísticas de acesso são irrisórias, a avaliação de transparência ativa revela notas medianas a baixas, principalmente para os temas licitações e convênios; e poucos avanços, quando se compara com as notas dos estados e município aos quais os institutos são vinculados. Ademais, o processo de solicitação e recebimento de respostas a pedidos de informação revelou resistência e despreparo dos órgãos em atender as demandas. Mesmo quando os dados estavam disponíveis, como é o caso do pedido sobre multas aplicadas, nem todos os órgãos atenderam às solicitações.

b) A LAI é eficaz?

Para o Inmetro, concluímos que ainda faltam de condições de *adequação e aplicabilidade* para que a norma tenha *eficácia jurídica*, isto é, seja seguida pelos seus destinatários, inclusive pelos agentes públicos, pela carência de infraestrutura técnica e operacional, como espaço físico adequado, um *website* com interface mais adequada à disponibilização de informações e capital humano dedicado exclusivamente ao assunto. Em consequência, a *adesão* à lei ficou prejudicada, como externado nas entrevistas e *surveys* e não se observou mudança cultural no sentido de uma maior cultura de transparência. Em consequência, não podemos verificar que há *eficácia completa*. A despeito dos avanços em termos de transparência ativa e passiva, tanto para o Inmetro quanto para sua RBMLQ-I.

c) Quais os impactos da LAI?

Sob a ótica dos destinatários cidadãos do Inmetro, os impactos da LAI são majoritariamente decorrentes de usos particulares de pessoas físicas e jurídicas às informações concedidas, sobre regulamentos técnicos metrológicos e de avaliação da conformidade, verificações e fiscalizações de produtos e serviços regulamentados e/ou acreditados pelo Instituto, além de informações sobre administração, recursos humanos e gestão. Os impactos provavelmente estão relacionados a uma maior confiança nas medições (como de balanças, taxímetros, radares, entre outros instrumentos de medição), relações comerciais mais justas e na qualidade dos produtos nacionais ou importados.

Ao contrário do que se esperava e o que se propaga na literatura que discute benefícios de edições de leis de acesso à informação, poucos foram os pedidos de

informações que puderam ser associados a controle social, fiscalização da atividade pública ou fins coletivos.

Questões secundárias

d) Os Burocratas de Médio Escalão (BME) são agentes determinantes na implementação da lei? Quem foram/são os agentes implementadores da LAI?

No caso do Inmetro podemos afirmar com segurança que apenas 4 BME foram determinantes na “implementação da lei”. Foram (e são) aqueles diretamente designados para a função, i.e., os titulares e substitutos nos cargos de Gestor do SIC e Autoridade de Monitoramento. Como mencionado acima, não podemos inferir que houve grande envolvimento dos demais BME na implementação da lei, apenas na sua operação (elaboração e/ou revisão de respostas) e, ainda assim, de maneira mais tímida, pontual.

Para a RBMLQ-I, pela análise das respostas ao pedido 3, podemos responder em parte às perguntas. Em 5 Institutos, AEM-MS, IMETRO-SC, IMETROPARA, ITPS-SE, a autoridade designada para implementar, administrar e cumprir a LAI é a autoridade máxima do órgão, um burocrata de alto escalão. Em 3 casos (IPEM-ES, IPEM-AP e IPEM-MT), são os ouvidores, que também acumulam a atribuição de serem responsáveis pelos SICs, portanto, são BMEs. Nos casos do IPEM-RN e INMEQ-MA, as autoridades responsáveis por implementar a LAI são, respectivamente, a Controladoria Geral do Estado e a Secretaria de Transparência e Controle, instâncias administrativas estaduais, externas aos órgãos avaliados.

e) Os agentes implementadores se dedicaram exclusivamente à implementação da LAI ou é mais uma tarefa dentre outras atribuições?

Os agentes implementadores da LAI no Inmetro nunca se dedicaram exclusivamente à implementação da LAI, conciliando essa atribuição com atividades de ouvidoria ou de planejamento e gestão. Para a RBMLQ-I, as poucas evidências levantadas apontam para também ausência de dedicação exclusiva, sendo a atribuição em geral compartilhada com a atividade de ouvidoria.

f) Há discricionariedade? Qual o grau de exercício de discricionariedade na implementação da LAI?

Para o caso do Inmetro, podemos inferir que o grau de discricionariedade na implementação foi elevado, mas no sentido de optar-se por não fazer ou realizar-se apenas o mínimo requerido. Ao contrário do discutido no Cap. 2, não percebemos que os BME modificaram a política ao implementá-la, pois realizou-se o “básico”, qual seja, responder pedidos de informação registrados no e-SIC e colocar em transparência ativa um mínimo de informação (as mais básicas). Aquelas mais complexas, que exigem trabalho adicional e um envolvimento maior do corpo gerencial ainda não estão disponíveis de maneira adequada. A “opção” por fazer o mínimo pode ser explicada pela falta de apoio da Alta Administração e também pela carência de infraestrutura técnica, como de TIC.

Adicionalmente, como previsto, também se verifica discricionariedade na operação na decisão de deferir o pedido/responder (análise de mérito do pedido, se trata de um pedido de informação), quando (o prazo estabelecido é de 20 dias, prorrogável por mais 10, mediante justificativa) e como responder e o que responder.

g) Houve apoio político da Alta Administração?

Pela análise das entrevistas, compreendemos que não houve apoio político da Alta Administração do Inmetro, que além de não participar ativamente da implementação, não promoveu ou incentivou a sua implantação e operação.

h) Houve modificação na gestão da informação? A organização adotou medidas relacionadas à melhoria do registro de suas informações, com vistas a facilitar o acesso a elas?

Pela análise das entrevistas e *surveys*, infere-se que a percepção geral é a de que não houve modificação na gestão da informação e melhorias no registro de informações no Inmetro em função da LAI.

i) Quais providências o Inmetro e os IPEMs tomaram para se adequar às exigências da LAI?

A RBMLQ-I adotou medidas “básicas” para se adequar às exigências da LAI como a disponibilização de informações em sítios oficiais de transparência e/ou da própria instituição, implantação de ouvidoria ou SIC e designação de autoridade de monitoramento e/ou gestor de SIC, medidas adotadas não necessariamente por todos, como detalhado na seção anterior.

Já no Inmetro, além dessas medidas acima, foi criado um grupo de trabalho, na época do início da vigência da lei (maio de 2012), que pouco avançou em termos práticos na implantação da lei, dedicando-se, preponderantemente, a analisar a questão da classificação de informações, sendo fixado o entendimento de que no órgão não há informações a serem classificadas. A medida mais importante e efetiva foi a criação do grupo de “Interlocutores da LAI”, composto por servidores de cada uma das diretorias, que são os responsáveis por receber os pedidos de informação e operacionalizar a elaboração da resposta, a ser enviada ao SIC.

j) Há resistência em fornecer informações aos solicitantes?

O processo de envio de pedidos (“Usuário Simulado”) mostrou que há resistência da RBMLQ-I em fornecer respostas a pedidos mais sensíveis, como sobre multas aplicadas. Para o Inmetro, as entrevistas indicaram que temas considerados sensíveis são revisados com mais cuidado pelas áreas demandadas e também pela Alta Administração. Entretanto, os operadores da LAI (gestor/operadores do SIC) compreendem a “lógica da transparência” trazida pela LAI e se empenham em fornecer a informação disponibilizada.

k) Ainda há cultura do segredo? A LAI provocou uma mudança na cultura do segredo?

Ainda há cultura do segredo no Inmetro, a despeito da percepção de que o Inmetro já é transparente nas suas atividades finalísticas, até por força de lei (outras que não a LAI). A lei de acesso, de acordo com a percepção geral, não provocou mudanças na cultura de transparência. Para a RBMLQ-I, não colhemos elementos suficientes para tirar conclusões sobre este tópico.

l) Há orientação e incentivo para publicação proativa de informações?

Não há incentivo e orientação à publicação proativa de informações de maneira institucionalizada. Os próprios agentes implementadores do Inmetro ainda não se dedicaram efetivamente a cuidar do cumprimento dos requisitos de transparência ativa. Pouco se avançou em termos de transparência ativa.

m) A LAI aumentou a transparência ativa e passiva?

Sim, mas há ainda grande potencial de melhoria, tanto para o Inmetro quanto para a RBMLQ-I, tanto para a transparência ativa quanto para a passiva. No que tange aos requisitos de transparência ativa, as informações menos transparentes são sobre convênios e licitações. Mas ainda faltam informações básicas sobre as estruturas dos órgãos nas páginas oficiais, nos casos do IPÉM-FORT e IPÉM-AC, páginas inexistentes. Ademais, os IPÉMs do Pará, Alagoas, Rio Grande do Norte e Paraná são menos transparentes que Poderes Executivos dos seus respectivos estados (Índice de Transparência Ativa menor, mesmo passados 2 anos entre as avaliações).

Com relação à transparência passiva, o Inmetro é um órgão relativamente pouco demandado, quando comparado com outros do Poder Executivo federal. Mas quando o é, as respostas são majoritariamente concedidas, com a preocupação de utilizar-se uma linguagem cidadã. Em adição, tal como os demais órgãos federais, utiliza o e-SIC, Plataforma para Solicitação de Informações Públicas (PSIP), ferramenta desenvolvida e disponibilizada pela CGU especificamente para ser interface com o destinatário cidadão, que deseja solicitar informações. Esta ferramenta, também propicia o monitoramento do fluxo de pedidos pelos gestores do SIC no órgão e pela CGU. O uso da ferramenta, certamente é determinante para o regular fluxo de registro de pedidos e respostas e aumenta a probabilidade de resposta.

A realidade da RBMLQ-I é diversa e heterogênea. De um modo geral, os institutos também são pouco demandados em transparência passiva. Há institutos que utilizam plataformas multiuso, i.e., para registros típicos de ouvidoria (reclamações, elogios, consultadas) e também de pedidos de informação (AEM-TO, IBAMETRO e IMETROPARA) e os outros órgãos usam plataformas específicas. Mesmo assim, o IPÉM-AC, IMEPI e IPÉM-MG não responderam a nenhum pedido de informação

registrado. Para aqueles que responderam, o prazo médio foi de 14 dias, inferior ao prazo de 20 dias disposto em lei, e a precisão média foi de 70%. Quanto aos temas dos pedidos, há certa resistência em fornecer dados sobre multas aplicadas, tema sensível, pois revela a arrecadação do órgão. Mesmo estando as informações disponíveis internamente, 8 IPEMs não as forneceram.

n) Quais os possíveis usos da informação requerida e recebida via transparência passiva?

Da análise de conteúdo dos pedidos e respostas do Inmetro inferimos que os possíveis usos das informações concedidas são particulares, de pessoas físicas e jurídicas e sobre procedimentos de avaliação da conformidade (18%), sobre assuntos de pessoal (14%), multas e infrações (11%), licitações e contratos (10%) e radares de trânsito (9%). Mesmo quando os assuntos eram de pessoal (concursos, infrações disciplinares, quantidade de terceirizados etc.) ou licitações e contratos, os pedidos pareciam, em sua maioria, dizer respeito a interesses privados e não políticos. Usos para, por exemplo, ingressar com ação judicial para tomar posse em cargo efetivo provido por concurso público, recebimento de valores devidos, no caso de empresas prestadoras de serviços, recorrer de multas por excesso de velocidade ou adequar um produto a ser fabricado ou importado a um regulamento técnico metrológico ou de avaliação da conformidade.

o) Quais os possíveis impactos dos usos?

Em termos de impactos dos usos, inferimos que não de natureza majoritariamente privada, usos pontuais, não coletivos. As informações concedidas permitem que os destinatários cidadãos se apropriem, utilizem de maneira mais efetiva os serviços e produtos do Inmetro. Os impactos estão presumivelmente relacionados a uma maior confiança nas medições (como de balanças, taxímetros, radares, entre outros instrumentos de medição), relações comerciais mais justas e na qualidade dos produtos nacionais ou importados.

Considerações Finais

A Lei de Acesso à Informação Brasileira (Lei 12.527/2011) entrou em vigor em maio de 2012, com objetivos amplos, não somente estabelecer direitos pontuais à informação via transparência ativa ou passiva. Ao contrário, trata-se de uma política deliberada de mudança na forma de tratar as informações do poder público. Suas disposições são estruturadas e articuladas como parte integrante de uma política de incentivo à cultura da transparência, como uma via de mão dupla – tanto no sentido de propiciar maior transparência por parte dos órgãos públicos, como também no sentido de estimular os cidadãos a procurarem as informações e tomarem conhecimento das ações da administração pública.

Neste ensejo, essa tese propôs desenvolver uma abordagem de avaliação do processo de implementação, de resultados (eficácia) e efeitos (efetividade) para a LAI e aplicá-la a um caso concreto, o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) e sua Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I). Para tanto, consideramos a LAI não somente como uma norma jurídica, mas como parte de uma política pública de aumento da transparência. Partimos da discussão empreendida pela disciplina direito acerca dos efeitos de leis no mundo real. Avançamos na discussão ao transpor o campo disciplinar do direito, utilizando uma abordagem multidisciplinar, aliando discussões e abordagens da análise e avaliação de políticas públicas.

Tal esforço produziu as contribuições da tese: uma abordagem multidisciplinar e com métodos mistos (qualitativos e quantitativos) de avaliação das dimensões: eficácia, efetividade e implementação. Frente à literatura de avaliação de políticas públicas, que ainda muito incipientemente aborda a questão de avaliação de leis, à literatura do direito, ainda predominantemente centrada no mundo normativo e também à própria literatura empírica sobre leis de acesso à informação, principalmente a nacional, que foca em alguma dimensão de avaliação (preponderantemente na avaliação de transparência ativa e passiva), mas ainda carece de avaliações compreensivas, holísticas, que intencionam investigar e produzir achados acerca da implementação de leis de acessos, seus resultados e efeitos, em conjunto. Além disso, o caso múltiplo investigado (Inmetro e RBMLQ-I) ainda é um recorte setorial não explorado/estudado, ou seja, a

transparência de instituições de metrologia e qualidade do país, quiçá de outros países do mundo.

Das perguntas centrais da tese – que são: 1) Há uma adoção cerimonial da LAI?; 2) A LAI é eficaz? Isto é, a lei provocou uma mudança da “cultura do segredo” e aumentou a transparência ativa e passiva?; e 3) Quais o impactos da LAI? –, concluímos, em síntese, que o Inmetro adotou a lei de maneira protocolar, cerimonial, i.e., fez e faz apenas o mínimo necessário de modo a atender os ditames da lei. Não se percebe uma política organizacional compartilhada por todos os seguimentos da organização no sentido de implementar a lei. Tal tarefa é ou foi incumbência de apenas 4 gestores do órgão, Burocratas de Médio Escalão. Não é um compromisso institucional. Ao contrário do discutido, não percebemos que os BME modificaram a política ao implementá-la, pois realizou-se apenas o “básico”, qual seja, responder pedidos de informação e disponibilizar em transparência ativa um conjunto mínimo de informações (as mais básicas, como estrutura organizacional).

Os achados apontam para uma percepção geral de “isolamento” do corpo social do órgão em relação à lei, seja daqueles de baixo escalão, mas também os do médio escalão e da alta administração. Além da baixa *adesão*, constatamos, em agravo, um modesto grau de conhecimento coletivo acerca dos dispositivos da LAI, percepção de pequeno ou nenhum impacto em termos de mudança de cultura organizacional de transparência, da (ainda persistente) necessidade de efetivamente implementar a LAI no órgão, e da não observância dos requisitos de transparência ativa, não obstante a percepção geral do cumprimento dos requisitos de transparência passiva, i.e., entrega da informação quando solicitada, com linguagem cidadã.

Da avaliação de transparência ativa, através da aplicação da Metodologia do PTP/FGV, depreende-se que os órgãos da RBMLQ-I são bastante heterogêneos e que muito se precisa avançar em termos de dispor, adequadamente, informações nos *websites* oficiais. Até mesmo informações aparentemente mais triviais, tais como estrutura organizacional, telefones, endereços, perguntas frequentes e, em especial, informações que envolvem repasses de convênios e licitações, ainda não são disponibilizadas a contento. Até mesmo o Inmetro, e suas superintendências, pertencentes à esfera federal (o ente mais avançado na implementação e aplicação da LAI) ainda precisam progredir, principalmente na transparência de informações sobre

convênios, em especial as concernentes aos convênios firmados com a sua rede de metrologia legal de qualidade, que, por delegação de competências, executa atividades de verificação e fiscalização, em nome do Inmetro, de transações que envolvem instrumentos de medição, tais como balanças, bombas de gasolina, medidores de pressão arterial, radares, entre outros tantos (metrologia legal) e de avaliação da conformidade, da qualidade de produtos e serviços de amplo consumo/uso por toda a população. Em agravo, tais atividades, revertem aos cofres da União recursos, parte deles repassada aos IPEMs. Tal ciclo financeiro e operacional deveria estar mais bem exteriorizado, para fins de controle social e *accountability*.

Ainda assim, principalmente no que tange ao atendimento dos requisitos de transparência passiva pelo Inmetro, são importantes os avanços e os benefícios gerados às partes interessadas, em termos de maior celeridade na obtenção de informações e menores entraves burocráticos. Entretanto, o órgão ainda precisa progredir no (e na percepção por parte dos seus servidores do) cumprimento dos requisitos de transparência ativa, a despeito da ausência de apoio sistemático da alta administração do Instituto e de, comparativamente, estar mais bem avaliado que sua RBMLQ-I, cuja implementação e aplicação da lei ainda precisa avançar. De um modo geral, constatamos que os institutos da RBMLQ-I foram pouco demandados em transparência passiva, sem embargo da sua relevância e impacto na sociedade, comércio e serviços locais.

Sobre a implementação nos Institutos de Pesos e Medidas, também constata-se que foi feito apenas mínimo necessário para atender à LAI, ou seja, estabelecer algum canal oficial de recebimento de pedidos de informação (na maioria as próprias ouvidorias dos institutos) e a disponibilização de conteúdo em transparência ativa. Ainda assim, não na totalidade das instituições. Também uma adoção (aparentemente) cerimonial da lei. Mesmo passados mais de 6 anos de vigência da LAI, em muito precisamos avançar na sua efetiva implementação nos governos locais, menos transparentes que o Governo federal (MICHENER;MONCAU;VELASCO, 2014), o que perpassa mudanças culturais, organizacionais e de gestão da informação.

Finalmente, sob a ótica dos destinatários cidadãos, acerca dos impactos da LAI, decorrentes dos usos das informações auferidas do Inmetro, os mesmos dizem respeito majoritariamente a fins eminentemente privados e não políticos, de pessoas físicas e

jurídicas, majoritariamente nos assuntos: procedimentos de avaliação da conformidade (18,35%), pessoal/administrativo (14,10%), multa e infrações (10,90%), licitações e contratos (10,11%) e radares (9,31%). Deste modo, os demandantes de informação do Inmetro utilizaram a LAI para conseguir informações predominantemente sobre temas técnicos, provavelmente para recorrer de multas por excesso de velocidade (aplicadas por radares aferidos pelo Inmetro e/ou sua rede delegada), adequar a fabricação ou importação de um produto a um regulamento técnico. Nos casos em que o órgão foi consultado acerca de assuntos-meio (pessoal, licitação, contratos), a maioria dos pedidos parece objetivar também fins particulares, e não fins de controle social ou prestação de contas.

Portanto, para usuários-cidadãos do Inmetro a LAI reduziu a assimetria de informação Instituto-usuários/clientes/demais *stakeholders* para fins particulares e não políticos. A lei, por fixar prazos máximos de resposta, instâncias recursais e por ser operacionalizada via plataforma informatizada, se tornou mais um meio de comunicação entre os *stakeholders* e o Instituto.

Em termos de impactos dos usos, i.e., os resultados mediados, decorrentes dos acessos concedidos (resultados imediatos), inferimos que são de natureza eminentemente privada. Mesmo que não de repercussão geral, são de extrema relevância, pois as informações concedidas permitem que os destinatários cidadãos (incluindo-se nesta nomenclatura as pessoas jurídicas) se apropriem, utilizem de maneira mais efetiva dos serviços e produtos do Inmetro, em metrologia e avaliação da conformidade. Ao contrário do que se esperava e o que se propaga na literatura que discute benefícios de edições de leis de acesso à informação, poucos foram os pedidos de informações que podem ser associados a controle social, fiscalização da atividade pública ou para fins coletivos.

Destarte o esforço empreendido na tese, no sentido discutir a avaliação da LAI a partir de uma perspectiva multidisciplinar e realizar uma incursão empírica com métodos mistos de avaliação, para um estudo de caso múltiplo, ainda muito precisamos avançar na avaliação da implementação, eficácia e efetividade da LAI, através de mais estudos compreensivos, que avaliam estas três dimensões conjuntamente, tal como se pretendeu neste trabalho.

A literatura sobre avaliação, análise, auditoria de leis de acesso à informação vem se desenvolvendo e amadurecendo. Entretanto, ainda são poucos os esforços na direção de se investigar qualitativamente, a partir da percepção dos destinatários da norma (agentes implementadores, demais agentes públicos e cidadãos), a implementação da LAI e sua operabilidade nos diversos órgãos públicos federais, estaduais e municipais. Esforços e avanços nesta linha são necessários e frutíferos, pois permitem compreender os determinantes (as razões de sucesso e insucesso) dos resultados alcançados em termos de transparência ativa e passiva (eficácia), já mensurados em diversos estudos/análises, que empregam diversas métricas, como a Escala Brasil Transparente, da CGU, ou as métricas do Programa de Transparência Pública da FGV-RJ.

Outros temas, ainda pouco explorados por avaliações da LAI são: a) o processo (e resultados) de classificação de informações, como as comissões de reavaliação de informações têm funcionado, os tipos de conteúdos classificados por categoria, as dificuldades na execução, eventuais lacunas normativas; b) o *enforcement* da LAI, ou seja, as sanções aplicadas em casos de descumprimento da LAI, administrativas ou judiciais; c) o *compliance* com a lei, ou seja, a adesão por parte dos destinatários da norma; d) os impactos da LAI na transformação da cultura de opacidade dos órgãos públicos, e) o grau de discricionariedade dos agentes públicos na implementação da LAI e f) os usos e usuários da LAI, quem são e o que fazem com as informações concedidas.

Referencias Bibliográficas

ALLOT, A. The Effectiveness of Laws. **Valparaiso University Law Review**, v. 15, n. 2, p. 229-242, 1981.

ALVERGA, C. F. Rubino Polari de. O princípio da eficiência na administração pública brasileira. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3739, 26/09/2013. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/25399/o-principio-da-eficiencia-na-administracao-publica-brasileira#ixzz307una83X>>. Acesso em 25 mai. 2014.

ANGÉLICO, F. **Lei de Acesso à Informação: Reforço ao controle democrático**. 1 ed. São Paulo: Estúdio Editores.com, 2015. 87p.

ARAÚJO, T.F.; MELLO, M. T.L. Avaliação da Lei de Acesso à Informação brasileira: uma abordagem metodológica interdisciplinar. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 3, n.2, p. 113-134, 2016.

ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC - SP; Cenpec, 2001. p.43-56.

ARRUDA, Carlos Eduardo Girão de. **Transparência Subnacional: um estudo das variáveis determinantes para o atendimento da lei de acesso à informação nos municípios brasileiros**. 2016. 115 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/16064>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

AVRITZER, L. Reforma Política e Participação no Brasil. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA F. (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p.35-44.

_____. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **DADOS—Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p.443-464, 2007.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p.43-64, 2008.

BABA, K. Power and Institutional Change: Re-Reforms of Latin American Pension Systems in a Comparative Perspective. **Comparative Political Studies**, v. 48, n. 14, 2015, p. 1847– 1878.

BAILEY, Kenneth D.. **Methods of Social Research**. 4. ed. New York: The Free Press, 1994. 588 p.

BAMBERGUER, M.; RUGH, J.; MABRY, L. **RealWorld evaluation: working under budget, time, data, and political constraints**. Califórnia: SAGE, 2nd ed, 2012, 666p.

BARROS, Marina; VENTURINI, Jamila. Avaliação de transparência municipal sobre políticas de gestão de TI e tratamento de dados pessoais. In: MICHENER, Gregory (Org.). **Transparência Local no Brasil: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades**. Rio de Janeiro: Fgv, 2016. p 56-84 . Disponível em: <http://transparencia.ebape.fgv.br/sites/transparencia.ebape.fgv.br/files/fgv_relatorio_transparencia_cidades_v3.pdf>. Acesso em: 17 out. 2017.

BARROSO, L. R. Vinte anos da Constituição de 1988: a reconstrução democrática do Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, v.45, n. 179, 2008, p. 25-37.

BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. Cap. 8. p. 189-217.

BIRKINSHAW, P. Freedom of information and its impact in the United Kingdom. **Government Information Quartely**, 27, p. 312-321, 2010.

BOBBIO, N. Da norma jurídica ao ordenamento jurídico. In: BOBBIO, Noberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. São Paulo: Polis, 1989. Cap. 1. p. 19-35.

_____, N. **Teoria da norma jurídica**. Bauru: EDIPRO, 3ª Ed., 2005.

BORGES, Eduardo Bizzo de Pinho. **Transparência da governança florestal na Amazônia: uma análise de cumprimento da Lei de Acesso à Informação nos estados**. 2015. 78 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Administração Pública, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15476/Dissertação Eduardo Bizzo.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15476/Dissertação%20Eduardo%20Bizzo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 05 jun. 2017.

BLEICH, Erik; PEKKANEN, Robert. How to report interview data. In: MOSLEY, Layna (Ed.). **Interview Research in Political Science**. Ithaca: Cornell University Press, 2013. Cap. 4. p. 84-105.

BOLFARINI, Heleno; BUSSAB, Wilton O. **Elementos de amostragem**. São Paulo: Blucher, 2005. 274 p.

BRASIL. **Lei nº 5.966, de 11 de dezembro de 1973**. Institui o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5966.htm>. Acesso em: 25 jul. 2016.

BRASIL. **Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983**. Dispõe sobre prova documental nos casos que indica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7115.htm>. Acesso em: 25 jul. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Organização do texto: Alexandre de Moraes. 33ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm. Acesso em: 10 set. 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>. Acesso em: 25 jul. 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.051, de 18 de maio de 1995**. Dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9051.htm. Acesso em: 25 jul. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 28 jul. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002**. Regulamenta a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4073.htm>. Acesso em: 25 jul. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4553.htm>. Acesso em: 25 jul. 2016.

BRASIL. **Lei nº 11.111, de 05 de maio de 2005.** Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do Art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111111.htm>. Acesso em: 25 jul. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional/** Tribunal de Contas da União. 3.ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010. 71 p.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do Art. 5º, no inciso II do § 3º do Art. 37 e no § 2º do Art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 25 jul. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011.** Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12528.htm. Acesso em: 03 fev. 2019.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Sumário Executivo. Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro.** Brasília, 2011a. 29p. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf/view> >. Acesso em 21 jul. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação **VCGE Vocabulário de Governo Eletrônico /** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - Brasília : MP, SLTI, 2011b. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/vcge/VCGE%20-%20Versao%20marco2011.pdf/view>>. Acesso em: 30 set. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do Art. 5º, no inciso II do § 3º do Art. 37 e no § 2º do Art. 216 da Constituição. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm.> Acesso em: 25 jul. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012.** Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7845.htm.> Acesso em: 25 jul. 2016.

BRASIL. Poder Judiciário. Resolução nº 151, de 05 de julho de 2012. Altera a redação do inciso VI do artigo 3º da Resolução nº 102, de 15 de dezembro de 2009, **Conselho Nacional de Justiça.** Disponível em: < http://www.cnj.jus.br/images/resol_gp_151_2012.pdf>. Acesso em 09 jun. 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Lei de Acesso à Informação Brasileira: 1º Balanço.** Brasília: 2013a. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-deconteudo/publicacoes/arquivos/balanco1ano.pdf>>. Acesso em 10 mai. 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Desafios da transparência no sistema de justiça brasileiro Brasília. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013b.123 p.** Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/arquivos/transparencia-sistema-justica.pdf>>. Acesso em 20 jul. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública.** Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014, 80p.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia. **Conheça o Inmetro.** 2016. Disponível em: <<http://inmetro.gov.br/inmetro/>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia. **Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade.** 2017. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/fiscalizacao/rbmlq.asp>>. Acesso em: 06 mai. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 9094, de 17 de julho de 2017.** Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do

reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. **Presidência da República**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9094.htm>. Acesso em: 06 ago. 2017.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Programa Brasil Transparente- Escala Brasil Transparente**. 2018 a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 31 mai. 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Acesso à Informação. **Busca de Pedidos e Respostas**. Período de consulta: 07/2015-03/2018. Órgão: Inmetro. 2018 b. Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DownloadPedidos/DownloadDados.aspx>. Acesso em 02 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Acesso à Informação. Relatório de pedidos de acesso à informação e solicitantes**. Período da Consulta: 05/2012-05/2018. Órgãos: Todos. 2018 c. Disponível em: <<http://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>>. Acesso em: 20 out. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019**. Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação. Presidência da República. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9690.htm>. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Transição, Consolidação Democrática e Revolução Capitalista. **Dados- Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, 2011, p. 223-258.

BRITO, Gabriela Vilela de; VIDAL, Júlia Souza. Intersecção entre a Lei de Acesso à Informação e a avaliação de tecnologias em saúde. **Cadernos Ibero-americanos de Direito Sanitário**, [s.l.], v. 2, n. 2, p.698-708, 20 dez. 2013. Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário. <http://dx.doi.org/10.17566/ciads.v2i2.116>.

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, 298p.

BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. D. **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p.1-47.

BUCCI, M. P. D. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas In: Fortini, C.;Esteves, J.C.S.; Dias, M.T.F.(Org.). **Políticas públicas: possibilidades e limites Biblioteca Digital Fórum Administrativo – Direito Público**. Belo Horizonte, ano 9, n. 104, out. 2009.

BUSSAB, Wilton de O.; MORETTIN, Pedro A.. **Estatística básica**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 526 p.

CALDERON, M. P. **Lei de acesso à informação e seu impacto na atividade de inteligência**. Campinas: Millennium, 2014. 135p.

CAMAJ, Lindita. Governments' Uses and Misuses of Freedom of Information Laws in Emerging European Democracies. **Journalism & Mass Communication Quarterly**, [s.l.], v. 93, n. 4, p.923-945, 11 jul. 2016. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1077699015610073>.

CAMPBELL, D. T. Methods for the Experimenting Society. **American Journal Of Evaluation**, [s.l.], v. 12, n. 3, p.223-260, 1 out. 1991. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/109821409101200304>.

CANO, I. **Introdução à avaliação de programas sociais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fgv, 2006. 120 p. (Coleção FGV Prática).

CARDEN, F.; ALKIN, M. C. Evaluation Roots: An International Perspective. **Journal of Multidisciplinary Evaluation**, v. 8, n. 17, p. 102-117, jan., 2012.

CAVALCANTE, P.L.C.; LOTTA, G.S. Introdução. In.: CAVALCANTE, P.L.C.; LOTTA, G.S (orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015, 13- 22.

CASTRO, Marco Tulio de Barros e; MELLO, Maria Tereza Leopardi. Uma Abordagem Jurídica de Análise de Políticas Públicas. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, São Paulo, v. 4, n. 2, p.9-22, jul. 2017.

CAVALCANTI, J.M. M; DAMASCENO, M.S.; NETO, M. V. Observância da lei de acesso à informação pelas autarquias federais do Brasil. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v.18, n. 4, p.112-126, out./dez., 2013.

CENEVIVA, R. *Accountability*: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. In: **II Encontro de Administração Pública e Governança**. Anais...São Paulo: Anpad, 2006, 17p. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG118.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. **Failing to Measure Up: An Analysis of Access to Information Legislation in Canadian Jurisdictions**. Disponível em: lawdemocracy.org/live/wp-content/uploads/2012/08/Canada-report-on-RTI.pdf. Acesso em 21 ago. 2013.

CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. International standards on transparency and accountability. Briefing Paper 47, March, 2014. Disponível em <http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2014/04/Transparency-and-Accountability.final_Mar14.pdf> Acesso em 07 jul. 2016.

CEPIK, M. Direito à Informação: Situação Legal e Desafios. **Revista IP – Informática Pública**, Belo Horizonte, v. 02, n. 02, dez., 2000, p. 43-56.

CERQUEIRA, Daniel et al. **Avaliando a Efetividade da Lei Maria da Penha**. Brasília: Ipea, 2015. 36 p. (Texto para Discussão 2048). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2048.pdf>. Acesso em: 16 out. 2016.

CHRIQUI, Jamie F.; O’CONNOR, Jean C.; CHALOUPIKA, Frank J. What gets measured, gets changed: evaluating law and policy for maximum impact. **The Journal Of Law, Medicine & Ethics**, v. 39, p.21-26, 2011.

COELHO, Jonas; MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; KOPP, Luis Filipe. In: MICHENER, Gregory (Org.). **Transparência Local no Brasil: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades**. Rio de Janeiro: Fgv, 2016. p 103-127. Disponível em: <http://transparencia.ebape.fgv.br/sites/transparencia.ebape.fgv.br/files/fgv_relatorio_transparencia_cidades_v3.pdf>. Acesso em: 17 out. 2017.

CORDIS, A.S.; WARREN, P. L. Sunshine as disinfectant: The effect of state Freedom of Information Act Laws on public corruption. **Journal of Public Economics**, v. 115, p.18–36, 2014.

COSTA, C. M. L.; FRAIZ, P. M. V. Acesso à Informação nos arquivos brasileiros. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 2, n.3, p. 63-76, 1989.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.

COSTA, S. Do Freedom of Information Laws Decrease Corruption? **The Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 29, n.6, p. 1317-1343, 2013.

COUTINHO, D. R. O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo sobre o Programa Bolsa Família. In: SHAPIRO, M. G.; TRUBEK, D. M. **Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os BRICS**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 73 - 122.

COUTINHO, D.R. O direito nas políticas públicas. In: Marques, E. M.; Faria, C.A.P. (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013, p. 181-200.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. **Lei de acesso à informação: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. 439 p.

DAVID, P. A. Why are institutions the ‘carriers of history’?: Path Dependence and The Evolution of Conventions, Organizations and Institutions. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 5, n. 2, 1994.

DAVIDSON, E Jane. Question-Driven Methods or Method-Driven Questions? How We Limit What We Learn by Limiting What We Ask. **Journal of MultiDisciplinary Evaluation**, v. 11, n. 24, p. i-x, mar. 2015.

DAHL, R. Democratização e oposição pública. In: _____. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 1997.

Da COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas, **Revista de Administração Pública**. n. 42, v. 2, 2008.

Da Silva, Shirlene Linny. Transição política e a construção do direito de acesso aos arquivos da/sobre a repressão. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. P. 85-103.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, 1981, p. 147-160.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Introducción. In. POWELL, W. W; DIMAGGIO, P. J. El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México: Fondo de Cultura Económica, 1999, p.33-75.

DINIZ, E. O pós-Consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados. In: _____ (org.). **Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p.17-61.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Atos Administrativos. In: _____. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. Cap. 7. p. 233-296.

DONALDSON, Megan; KINGSBURY, Benedict. The Adoption of Transparency Policies in Global Governance Institutions: Justifications, Effects, and Implications. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 9, n. 1, p.119-147, 3 nov. 2013.

DRYZEK, John S. The Informal Logic of Institutional Design. In: GOODIN, Robert E. (Ed.). **The Theory of Institutional Design**. New York: Cambridge University Press, 1996. Cap. 4. p. 103-125.

EBERHARD, Christoph. **Brief reflections on what “efficacy” of a whole legal order could mean - in contrast to the efficacy of a single law**. 1997. Disponível em: <http://www.dhdi.free.fr/recherches/etatdroitjustice/articles/eberefficacy.htm>. Acesso em: 27 nov. 2016.

ETZIONI, Amitai. Is Transparency the Best Disinfectant? **Journal of Political Philosophy**, v. 18, n. 4, p.389-404, 14 mar. 2010.

ERDIANTO, K.; KARANICOLAS, M.; ARYANI, D. **Implementation of the Right to Information: An assessment of Three Indonesian Public Authorities**. Montreal: Centre for Law and Democracy/ Yayasan 28, 2012. 118p. Disponível em: <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2012/03/Chelsia-Report.full_12.02.28.TM-edit.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

FAJANS, Arthur E.. Media use of the freedom of information act. **Government Information Quarterly**, [s.l.], v. 1, n. 4, p.351-364, jan. 1984. Elsevier BV. [http://dx.doi.org/10.1016/0740-624x\(84\)90002-9](http://dx.doi.org/10.1016/0740-624x(84)90002-9).

FALLETI, T. G.; LYNCH, Julia F. Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 9, September, 2009, p. 1143-1166.

FARIA, C. A. P. Introdução. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Puc Minas, 2012a, p. 7-18.

FARIA, C. A. P. Implementação: ainda o “elo perdido” da Análise de Políticas Públicas no Brasil? In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Puc Minas, 2012b, p. 123-153.

FARIA, C. A. P. A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas. In: MARQUES, E. M.; FARIA, C. A. P (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, p. 11-21.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. A validade das normas jurídicas. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 15, n. 28, p.72-87, jul. 1994.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, Decisão, Dominação**. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2003. 370 p.

FRAGALE FILHO, Roberto; VERONESE, Alexandre. A pesquisa em Direito: diagnóstico e perspectivas. **Revista Brasileira de Pós-graduação**, Brasília, v. 1, n. 2, p.53-70, nov. 2004.

FROTA, Maria Guiomar da Cunha. Comissão Nacional da Verdade e Lei de Acesso à Informação. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso à informação no Brasil**: contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. P. 71-84.

GALVIN, D. J. The Transformation of Political Institutions: Investments in Institutional Resources and Gradual Change in the National Party Committees. **Studies in American Political Development**, v. 26, April, 2012, p. 50–70.

GAMA, Janyluce Rezende; RODRIGUES, Georgete Medleg. O vocabulário controlado do Governo Eletrônico: contribuições e limites na implementação da Lei de Acesso à Informação no Brasil. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p.12-40, 1 jan. 2018. Faculdade de Biblioteconomia Comunicação.

GARCIA, Leila Posenato; FREITAS, Lúcia Rolim Santana de; HÖFELMANN, Doroteia Aparecida. Avaliação do impacto da Lei Maria da Penha sobre a mortalidade de mulheres por agressões no Brasil, 2001-2011. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 22, n. 3, p.383-394, set. 2013.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. Cap. 3. p. 64-89.

GIANNONE, D. The political and ideological dimension of the measurement of freedom of information. Assessing the interplay between neoliberalism and the Freedom of the Press Index. **The International Communication Gazette**, v.76, n.6, p. 505–527, 2014.

GLOBAL **Right to Information Rating**. 2018. Disponível em: < <https://www.rtirating.org/country-data>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

GOODIN, Robert E. Institutions and Their Design. In: GOODIN, Robert E. (Ed.). **The Theory of Institutional Design**. New York: Cambridge University Press, 1996. Cap. 1. p. 1-53.

GRANT, R. W. e KEOHANE, R. Accountability and Abuses of Power in World Politics. **American Political Science Review**, v. 99, n. 1, Feb, 2005.

GROVES, Robert M. et al. **Survey Methodology**. Hoboken: John Wiley & Sons, 2004. 424 p. (Wiley Series In Survey Methodology).

GRUMAN, M. Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo. **Revista Debates** - Porto Alegre, v.6, n.3, set-dez, 2012, p.97-108.

GUPTA, D. K. The Policy Process. In: _____. **Analyzing Public Policy: Concepts, Tools, and Techniques**. Washington, DC: CQPress, 2010, p.46-69.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-224, 2003.

HALL, P. A. Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective. In: _____. MAHONEY, J.; THELEN, K. (orgs.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, power**. New York: Cambridge University Press, 2010, p.204- 223.

HAZELL, R.; WORTHY, B. Assessing the performance of freedom of information. **Government Information Quarterly**, n.27, p.352-359, 2010.

HILL, M. **The policy process in the modern state**. 3 rd ed. England: Pearson, 1997, 254p.

HILL, M. **The Public Policy Process**. 4 th ed. England: Pearson, 2005, 308p.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy: an introduction to the study of operational governance**. 3ª ed. Londres: Sage Publications, 2014, 231p.

HUNT, E. K.; LAUTZENHEISER, Mark. Thorstein Veblen. In: HUNT, E. K.; LAUTZENHEISER, Mark. **História do Pensamento Econômico: Uma perspectiva crítica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. Cap. 12. p. 275-302. Tradução de André Arruda Villela.

HODGSON, G. M. What are institutions? **Journal of Economic Issues**, v. 15, n. 1, p. 1-25, 2006.

IMMERGUT, E. M. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics and society**, v. 26, n.1, p.5-34, 1998.

ISLAM, R. Does More Transparency Go Along with Better Governance? **Economics and Politics**, v.18, n. 2, p. 121–167, 2006.

JAEGER, P. T; BERTOT, J. C. Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 4, p. 371–376, 2010.

JARDIM, J. M. A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental. **Liinc em Revista**, v. 9, n. 2, p. 383–405, 2013.

KELSEN, H. **Teoria geral do direito e do estado**. 3ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998a, 637p.

KELSEN, H. **Teoria pura do direito**. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998b, 271p.

KOPP, Luis Filipe; MICHENER, Gregory; JELIHOVSCHI, Ana Paula. Transparência e publicidade oficial: gastos crescentes e prestação de contas. In: MICHENER, Gregory (Org.). **Transparência Local no Brasil: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades**. Rio de Janeiro: FGV, 2016. p 85- 102. Disponível em: <http://transparencia.ebape.fgv.br/sites/transparencia.ebape.fgv.br/files/fgv_relatorio_transparencia_cidades_v3.pdf>. Acesso em: 17 out. 2017.

LANDIS, J. Richard; KOCH, Gary G.. The Measurement of Observer Agreement for Categorical Data. **Biometrics**, v. 33, n. 1, p.159-174, mar. 1977. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2529310>>. Acesso em: 20 set. 2018.

LAPERRIÈRE, Anne. A teorização enraizada (*grounded theory*): procedimento analítico e comparação com outras abordagens similares. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 353-385. Tradução de: Ana Cristina Nasser.

LEECH, Beth L. et al. Lessons from the "lobbying and policy change" project. In: MOSLEY, Layna (Ed.). **Interview Research in Political Science**. Ithaca: Cornell University Press, 2013. Cap. 11. p. 209-224.

LIMA, L.L. A implementação da regulação dos prestadores privados no sistema municipal de saúde: os casos de Belo Horizonte/MG e Porto Alegre/RS. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Puc Minas, 2012, p. 154-181.

LIMA, Marcia H. T. de Figueiredo; CORDEIRO, Helena Cristina Duarte; GOMES, Claudiana Almeida de Souza. Antecedentes e perspectivas do direito à informação no Brasil: a Lei de Acesso à Informação como marco divisor. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. P. 47-64.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Updated ed. New York: Russell Sage Foundation, 2010[1980]. 293p.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação do Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. 2010. 295 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/publico/2010_GabrielaSpangheroLotta.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2017.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Puc Minas, 2012a, p. 20-49.

LOTTA, G. S. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Puc Minas, 2012b, p. 221-259.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 65, v. 4, p. 463-492, out/dez, 2014.

LUSCOMBE, Alex; WALBY, Kevin. Theorizing freedom of information: The live archive, obfuscation, and actor-network theory. **Government Information Quarterly**, [s.l.], v. 34, n. 3, p.379-387, set. 2017. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2017.09.003>.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: _____; _____. (orgs.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, power**. Cambridge, UK, New York: Cambridge University Press, 2010, p.1-37.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. Eleições e representação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006.

MASSENSINI, R. L. Os desafios para a implementação da lei de acesso à informação pública no Brasil. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. P. 173-184.

MARQUES, E. As Políticas Públicas na Ciência Política. In: MARQUES, E. M.; FARIA, C. A. P (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, p. 23-46.

MARTINS, P. L. Acesso à Informação: Um direito fundamental e instrumental. **Acervo** - Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, jan-jun, 2011, p. 233-244.

MELLO, M. T. L. Direito e Economia em Weber. **Revista Direito GV**, v.2, n. 2, p. 45-66, jul-dez, 2006.

MELLO, M. T. L. O direito, a pesquisa empírica e a economia. In: PORTO, A. M.; SAMPAIO, P. (Org.). **Direito e economia em dois mundos: doutrina jurídica e pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014, p. 145- 156.

MENDEL, T. **RTI Rating Data Analysis Series: Overview of Results and Trends**. Montreal: Centre for Law and Democracy/ Access Info Europe, 2013. 16 p. Disponível em: http://www.right2info.org/resources/publications/publications/rti-rating-dataanalysis-series_cld-and-aie_2013>. Acesso em: 20 mai. 2014.

MENDES, G. 20 anos da Constituição: O avanço da democracia. In.: BRASIL. SENADO FEDERAL. **Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Os alicerces da redemocratização**. V. I. 2008. Disponível em <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outraspublicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/apresentacao-20-anos-da-constituicao-oavanco-da-democracia>>. Acesso em: 02 abr. 2014.

MEYER, J.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MICHENER, Gregory. Assessing Freedom of Information in Latin America a Decade Later: Illuminating a Transparency Causal Mechanism. **Latin American Politics And Society**, v. 57, n. 3, p.77-99, 2015a.

MICHENER, Gregory. Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes. **World Development**, v. 74, p. 184-196, 2015b.

MICHENER, R. G; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**, v. 18, n. 3, p.233-242, 2013.

MICHENER, R. G.; MONCAU, L. F. M.; VELASCO, R. **Estado Brasileiro e Transparência: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação**. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2014. 108p. Disponível em: < <http://transparencia.ebape.fgv.br/avaliacao-geral-judiciario-0>>. Acesso em: 23 mai. 2017.

MICHENER, R. G.; RODRIGUES, K. “Who Wants to Know?” Assessing Discrimination in Transparency and Freedom of Information Regimes. **4th Global Conference on Transparency Research**. Lugano, 2015. Disponível em: <http://www.transparency.usi.ch/sites/www.transparency.usi.ch/files/media/michener_and_rodrigues_foi_-_identity_obligations_discrimination.pdf>. Acesso em: 31 maio 2017.

MICHENER, R. G.; WORTHY, B. The Information-Gathering Matrix: A Framework for Conceptualizing the Use of Freedom of Information Laws. **Administration & Society**, p. 1-25, 2015.

MICHENER, Gregory (Org.). **Transparência Local no Brasil: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades**. Rio de Janeiro: FGV, 2016. 191 p. Disponível em: <http://transparencia.ebape.fgv.br/sites/transparencia.ebape.fgv.br/files/fgv_relatorio_transparencia_cidades_v3.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2018.

MONCAU, Luiz et al. **Avaliação de transparência do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2015. 76 p. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/16447>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

NASCIMENTO, M. M. Rosseau: da servidão à liberdade. In: Weffort, Francisco C. **Os clássicos da política**. 14. Ed. São Paulo: Ática, 2006.

NEUMAN, L. (Ed.). **Access to Information**. Nov. 2002. Disponível em <cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/ati_key_to_democracy.pdf> Acesso em: 04 jun. 2016.

NOBRE, Marcos. Apontamentos sobre a pesquisa em direito no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 66, p.145-154, jul. 2003.

NOGUEIRA, R. A.; CAVALCANTE, P. L. Avaliação e monitoramento: duas experiências de institucionalização na gestão das políticas públicas no Poder Executivo Federal Brasileiro. In: XIV Congreso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública. Salvador, Brasil, 27-30 out/2009.

OFFE, Claus. Designing Institutions in East European Transitions. In: GOODIN, Robert E. (Ed.). **The Theory of Institutional Design**. New York: Cambridge University Press, 1996. Cap. 7. p. 199-239.

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo de; JORDÃO, Claudia da Silva; CASTRO JUNIOR, Joel de Lima Pereira. Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 1, p.25-47, 2014.

PADILHA, Homero; MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn. Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades. In: MICHENER, Gregory (Org.). **Transparência Local no Brasil: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades**. Rio de Janeiro: Fgv, 2016. p 25-56 . Disponível em: <http://transparencia.ebape.fgv.br/sites/transparencia.ebape.fgv.br/files/fgv_relatorio_transparencia_cidades_v3.pdf>. Acesso em: 17 out. 2017.

PAIVA, M.A. M. Os arquivos e o acesso à informação pública no Brasil. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. P. 127-136.

PAIVA, M.A.M.; ARREGUY, C.A.C. A Lei de Acesso à Informação e a Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Informação Arquivística**, v.4, n.1, p.3-24, jan./jun., 2015.

PARGENDLER, M.; SALAMA, B. M. Para além do “empreendedorismo intelectual”: fatores de demanda na cientificização da produção jurídica. In: PORTO, A. M.; SAMPAIO, P. (Org.). **Direito e economia em dois mundos: doutrina jurídica e pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014, p.105-120.

PATTON, M. Q. **Developmental evaluation: applying complexity concepts to enhance innovation and use**. New York: The Guilford Press, 2011, 372p.

PECI, A. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. **Cadernos EBAPE**. v.4, n.1, vol. 4, 12p, 2006.

PERRIT, H. H., RUSTAD, Z. Freedom of information Spreads to Europe. **Government Information Quarterly**, v. 17, n. 4, p. 403–417, 2000.

PESSANHA, C. Accountability e Controle Externo no Brasil e na Argentina. In: Gomes, Angela de Castro (coord.). **Direitos e Cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 139-167.

PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **The American Political Science Review**, n. 2, v.94, 2000, p. 251-267.

PIERSON, P. **Politics in Time: history, institutions, and social analysis**. United Kingdom: Princeton University Press, 2004, 196p.

PIRES, R. C. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Puc Minas, 2012a, p. 182-220.

PIRES, R. C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Puc Minas, 2012b, p. 260-297.

PIRES, Álvaro P.. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 154-211. Tradução de: Ana Cristina Nasser.

PIRES, R.R.C; GOMIDE, A.A. **Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2014. 70 p. (Texto para Discussão 1940). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2939/1/TD_1940.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2017.

PIRES, RODOLFO; MICHENER, Gregory. Dinheiro público e organizações sem fins lucrativos: avaliando a transparência e prestação de contas. In: MICHENER, Gregory (Org.). **Transparência Local no Brasil: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades**. Rio de Janeiro: Fgv, 2016. p 129-169. Disponível em: <http://transparencia.ebape.fgv.br/sites/transparencia.ebape.fgv.br/files/fgv_relatorio_transparencia_cidades_v3.pdf>. Acesso em: 17 out. 2017.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland**. 2. ed. Berkeley: University Of California Press, 1979 [1973]. 209 p. (The Oakland Project).

PRZEWORSKI, A., et al. O que mantém as democracias? **Lua Nova**, n. 40/41, 1997, p. 96-135.

RAMOS, M.R. Aspectos conceituais e metodologias da avaliação de políticas e programas sociais. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 32, dez., p.95-114, 2008.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.46, n.5, p. 1274-1294, 2012.

REIS, C. A. “Todo poder emana do povo”: o exercício da soberania popular e a constituição de 1988. In.: BRASIL. SENADO FEDERAL. Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Os alicerces da redemocratização. V. I. 2008. Disponível em <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outraspublicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/apresentacao-20-anos-da-constituicao-oavanco-da-democracia>>. Acesso em: 02 abr. 2014.

RELLY, J. E. Freedom of Information Laws and Global Diffusion: Testing Rogers’s Model. **Journalism & Mass Communication Quarterly**, v. 89, n. 3, 2012, p. 431 – 457.

RELLY, J. E.; CUIILLIER, D. A comparison of political, cultural, and economic indicators of access to information in Arab and non-Arab states. **Government Information Quarterly**, n. 27, n. 4, p. 360–370, 2010.

RIGOUT, F. A implantação do acesso à informação pública: o que pensam os gestores da área social do governo federal. In: IV Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação. Anais... Rio de Janeiro: BNDES, 2012. Disponível em: <<http://redebrasileirademea.ning.com/group/livros/forum/topics/bndes-disponibilizaanais-do-iv-seminario-da-rede-brasileira-de-m>>. Acesso em: 22 jun. 2015, p. 345-388.

ROBERTS, A. S. A Great and Revolutionary Law?: The First Four Years of India's Right to Information Act. **Public Administration Review**, v. 70, n. 6, p.925-933, 2010.

ROCCO, P.; THURSTON, C. From metaphors to measures: observable indicators of gradual institutional change. **Journal of Public Policy**, n. 01, v. 34, April, 2014, p. 35 – 62.

RODRIGUES, Domingos da Costa. **Avaliação de transparência pública em universidades federais**: estudo de múltiplos casos sob a perspectiva da Lei de Acesso à Informação. 2016. 153 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Profissional em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/22796>>. Acesso em: 24 set. 2017.

ROSSI, P.H.; LIPSEY, M. W.; FREEEMAN, H.E. **Evaluation: A Systematic Approach**. 7th Ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004, 470p.

RUA, M. de G. **A avaliação no Ciclo da Gestão Pública**, mimeo, 2004.

RUTHERFORD, M. **Institutions in economics: the old and the new institutionalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

SAINT`CLAIR, A. P. Implementação da Lei de Acesso à Informação na Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN): Uma interpretação a partir do neoinstitucionalismo sociológico. 2015. 110 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em:

<http://www.ie.ufrj.br/images/posgraduacao/pped/dissertacoes_e_teses/DISSERTAO_A_na_Paula_StClair_29_07.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2015.

SALLES FILHO, Sergio et al. Avaliação de impactos da Lei de Informática: uma análise da política industrial e de incentivo à inovação no setor de TICs brasileiro. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, n. 11, p.191-218, jul. 2012.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas. Coletânea- Volume I**. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42.

SARAVIA, E. Avaliação de Políticas Públicas: engenharia reversa dos sistemas de decisão política?, mimeo, 2013.

SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. 491p.

SHEPHERD, E.; STEVENSON, A.; FLINN, A. Information governance, records management, and freedom of information: A study of local government authorities in England. **Government Information Quarterly**, n. 27, 2010, p. 337–345.

SILVA JÚNIOR, N. N. Eficácia horizontal dos Direitos Fundamentais. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 62, mar 2009. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5942>. Acesso em 27 mai. 2014.

SILVA, Leilson Vanderson Barbosa da et al. Lei de acesso à Informação e Controle Social: Um estudo do nível de Transparência Passiva do Estado de Pernambuco. **Id On Line Revista de Psicologia**, [s.l.], v. 11, n. 35, p.567-589, 31 maio 2017. Lepidus Tecnologia. <http://dx.doi.org/10.14295/online.v11i35.760>.

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

STUFFLEBEAM, D. L.; SHINKFIELD, A. J. **Evaluation theory, models, and applications**. San Francisco: Jossey-Bass, 2007, 736p.

SUBIRATS, J. Definición Del Problema. Relevancia Pública y Formación de La Agenda de Actuación De Los Poderes Públicos. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas. Coletânea - Volume I**. Brasília: ENAP, 2006a, p. 197-246.

SUBIRATS, J. El papel de la burocracia em el processo de determinación y implementación de las políticas publicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas. Coletânea - Volume II**. Brasília: ENAP, 2006b, p. 113-126.

THELEN, K. Institutional Change in Advanced Political Economies. **British Journal of Industrial Relations**, n. 47, v. 3, p. 471–498, 2009.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, n.58, p. 225-254, 2003.

TEUBNER, G. Industrial Democracy Through Law? Social Functions of Law in Institutional Innovations. In: DAINITH, T.; TEUBNER, G (Ed.). **Contract and Organization: Legal Analysis in the Light of Economic and Social Theory**. Berlim: Walter de Gruyter, 1986, p.261-273.

TREMPER, C.; THOMAS, S.; WAGENAAR, A. C. Measuring Law for Evaluation Research. **Evaluation Review**, v. 34, n. 3, p.242-266, 17 mai. 2010. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/0193841x10370018>.

TRINDADE, F. A. G. Algumas reflexões a pretexto dos 20 anos da Constituição de 1988. In: BRASIL. SENADO FEDERAL. **Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Os alicerces da redemocratização**. V. I. 2008. Disponível em <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outraspublicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/apresentacao-20-anos-da-constituicao-oavanco-da-democracia>>. Acesso em: 02 abr. 2014.

ULEN, T. S. Um Prêmio Nobel para a Ciência Jurídica: teoria, trabalho empírico e o método científico no estudo do direito. In: PORTO, A. M.; SAMPAIO, P. (Org.). **Direito e economia em dois mundos: doutrina jurídica e pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014, p. 29-90.

UNITED NATIONS EVALUATION GROUP (United States of America). **Impact Evaluation in UN Agency Evaluation Systems: Guidance on Selection, Planning and Management**. New York: UNEG, 2013. 43 p. Guidance Document. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/oios/ied/e-lib/UNEG.2013b.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

VADLAMANNATI, Krishna Chaitanya; COORAY, Arusha. Do freedom of information laws improve bureaucratic efficiency? An empirical investigation. **Oxford Economic Papers**, [s.l.], v. 68, n. 4, p.968-993, 5 abr. 2016. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/oenp/gpw008>.

VANCONCELOS, Eduardo Mourão. **Complexidade e pesquisa interdisciplinar: epistemologia e metodologia operativa**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. 343 p.

VELASCO, Rafael Antonio Braem. “**Who wants to know?**”: a field experiment to assess discrimination in freedom of information regimes. 2016. 50 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Administração, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/18220>>. Acesso em: 24 maio 2017.

VENTURA, Kátia Santiago; SIEBRA, Sandra de Albuquerque; FELL, André Felipe de Albuquerque. A importância da visão sistêmica para a implementação da lei de acesso à informação nas instituições: o caso da Universidade Federal de Pernambuco. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p.439-451, nov. 2013.

VIEIRA, Vânia Lucia Ribeiro. Efeitos da Lei de Acesso à Informação: Lei Nº 12.527/2011 nas compras públicas. In: **Congresso Consad de Gestão Pública**, 6, 2013,

Brasília. Anais.... Disponível em:
http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/929/1/C6_TP_EFEITOS%20DA%20L EI%20DE%20ACESSO%20%C3%80%20INFORMA%C3%87%C3%83O.pdf. Acesso em: 01 abr 2017.

VIEIRA HC, CASTRO AE, JÚNIOR SCHUCH VF. O uso de questionários via e-mail em pesquisas acadêmicas sob a ótica dos respondentes. In: **XIII SEMEAD Seminários em administração**. 2010. Disponível em:
<http://www.ead.fea.usp.br/semead/13semead/resultado/trabalhosPDF/612.pdf>.

WALBY, Kevin; LARSEN, Mike. Access to Information and Freedom of Information Requests. **Qualitative Inquiry**, [s.l.], v. 18, n. 1, p.31-42, 16 dez. 2011. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1077800411427844>.

WALBY, Kevin; LUSCOMBE, Alex. Criteria for quality in qualitative research and use of freedom of information requests in the social sciences. **Qualitative Research**, [s.l.], v. 17, n. 5, p.537-553, 9 dez. 2016. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1468794116679726>.

WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R.; FITZPATRICK, Jody L. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. São Paulo: Editora Gente, 2004. 730 p.

WORTHY, Ben. "Some are More Open than Others": Comparing the Impact of the Freedom of Information Act 2000 on Local and Central Government in the UK. **Journal Of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, [s.l.], v. 15, n. 5, p.395-414, nov. 2013. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/13876988.2013.836300>.

WORTHY, Ben; HAZELL, Robert. Disruptive, Dynamic and Democratic? Ten Years of FOI in the UK. **Parliamentary Affairs**, [s.l.], v. 70, n. 1, p.22-42, 10 fev. 2017. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/pa/gsv069>.

WORTHY, Ben; JOHN, Peter; VANNONI, Matia. Transparency at the Parish Pump: A Field Experiment to Measure the Effectiveness of Freedom of Information Requests in England. **Journal of Public Administration Research And Theory**, v. 27, n3, p.485-500, 2017.

YIN, Robert K. **Case study research: design and methods**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 1994. 171 p. (Applied social research methods series).

ZUCKER, L. G. The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. **American Sociological Review**, n. 42, v. 5, p. 726-743, 1977.

Apêndice A– Entrevistas em profundidade

QUADRO A.1 - Entrevistas em profundidade - temas discutidos

Temas	Entrevistados													
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Período como autoridade de monitoramento	x	x	x											x
Período como gestor SIC	x	x	x											x
Papel da ouvidoria após LAI	x	x	x											x
Interlocutores da LAI/funcionamento	x	x	x									x		x
Grau de conhecimento da LAI				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Capacitação								x	x	x	x	x	x	
Em 2012, Inmetro estava preparado para atender as exigências da LAI?	x		x			x		x		x				x
Atualmente, o Inmetro está preparado?		x	x											
Sobre o processo de implementação/medidas adotadas/dificuldades/resistências	x	x	x			x		x						
Cultura do sigilo versus transparência	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Diferença cultural/transparência entre as áreas do Inmetro							x		x	x	x		x	x
Lai provocou (provoca)mudanças na instituição (organizacionais, em gestão de informação, culturais)?	x	x	x			x	x	x		x	x	x	x	x
Aplicação da LAI na sua área e no Inmetro (implicações/dificuldades/mudanças)				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Envolvimento com a operação da LAI				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Incidência de contato com o solicitante fora do sistema	x	x	x											x
Pesquisa sobre perfil do solicitante	x	x	x											
Natureza dos pedidos de informação				x		x	x	x	x	x	x	x	x	
Tratamento a pedidos sensíveis	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x
Elaboração e revisão de respostas	x	x	x			x	x	x			x			
Principais dificuldades na obtenção dessas informações com áreas técnicas/questão geracional/resistência por parte dos servidores	x	x	x				x			x	x			x
Uso de linguagem cidadã	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x		x	x
Recursos/tratamento/procedimento		x		x		x		x		x	x			x
Classificação da informação/procedimento/dificuldades		x				x								x
Transparência ativa/medidas/procedimentos		x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Fonte: elaboração própria a partir do roteiro e transcrições das entrevistas, disponíveis em: <https://drive.google.com/drive/folders/1RaBTw0rX5C3tkWY1s6h8A-BtrkCfyCzr>.

Apêndice B – Pesquisas de opinião: procedimento de pré-teste dos questionários

O pré-teste foi realizado no mesmo veículo dos envios finais (questionário *on line*). Os questionários foram aplicados via Google Forms. O questionário foi enviado a 10 servidores públicos federais de outros órgãos, dos quais 7 responderam ao pré-teste.

Como orienta Bailey (1994), instamos os respondentes a realizarem uma análise crítica de todos os aspectos do questionário, tais como: redação, ordenamento das questões, consistência, clareza, perguntas faltantes e itens/escala de resposta. Adicionalmente, solicitamos comentários sobre a redação do e-mail que enviou a pesquisa. Diferente da versão final, cada questão continha um campo aberto e foi solicitado aos respondentes que escrevessem comentários sobre a redação das perguntas, ordenação do questionário, sugestões de quesitos ou comentários mais gerais.

A partir da análise da consistência das respostas, ou seja, se havia contradições, e também dos comentários registrados, revisamos os dois questionários e as redações dos e-mails de convite. Poucas alterações foram realizadas, quais sejam:

- a) A escala de 1 a 7 recebeu descrição apenas nas notas 1 (discordo totalmente), 4 (nem concordo, nem discordo), 7 (concordo totalmente) e NS (não sei);
- b) Alterações pontuais de redação das questões;
- c) A pergunta 15 do quadro de assertivas do Bloco C foi reposicionada e se tornou a questão 17 do mesmo Bloco na versão final.

As versões finais e do pré-teste do questionário e do e-mail de convite estão disponíveis em: <https://drive.google.com/drive/folders/1RaBTw0rX5C3tkWY1s6h8A-BtrkCfyCzr>.

Apêndice C - Aplicação da Metodologia PTP-FGV: Avaliação de Transparência Ativa – Avaliação de *Websites*

A metodologia de avaliação de transparência ativa foi desenvolvida pelo Programa de Transparência Pública da FGV-RJ e vem sendo aplicada por diversos pesquisadores desde 2014. Em 2017, a metodologia sofreu mudanças/aprimoramentos. Contudo, optamos por aplicar a versão de 2016, para ter-se comparabilidade de resultados. Deste modo, descrevemos resumidamente a metodologia, que pode ser consultada em detalhes Michener (2016).

Protocolo de Codificação

Orientações gerais:

- ✓ Buscar as informações na página do órgão (1ª opção), no respectivo portal da transparência (2ª opção) ou na página do respectivo poder executivo (3ª opção) – definição nossa, a metodologia deixa em aberto;
- ✓ O avaliador deve “documentar” as páginas analisadas com “prints”;

Princípios/critérios de transparência e quesitos/itens avaliados

[princípio>item avaliado]

Completo>Estrutura Organizacional

A página deve possuir informações sobre:

- i. Estrutura organizacional- fornecendo no mínimo uma lista com o nome de diferentes unidades administrativas (ex. diretorias, procuradoria, auditoria, etc.);
- ii. Endereços e horários de atendimento ao público em pelo menos 3 unidades administrativas, se for o caso;
- iii. Telefone de contato geral com o órgão ou de pelo menos 3 unidades administrativas, se for o caso.

Pontuação:

100 = 3 de 3

50 = 2 de 3

0 = 1 ou menos

Completo>Programas e Ações

A página deve possuir informações sobre:

- i. Os programas/ações do órgão;
- ii. Descrição que forneça, pelo menos, os objetivos gerais de cada programa/ação.

Pontuação:

100 = 2 de 2

50 = Somente contém a lista, sem descrição contendo os objetivos gerais de cada programa/ação.

0 = Não há informações.

Completeness>Despesas

Os resultados sobre os quais o codificador fez as avaliações são dois itens para todas as jurisdições: o primeiro item do mês de Outubro de 2016 e o primeiro item para Novembro de 2016 [definição nossa]. Isto é, um ano antes do período da avaliação. No caso em que a busca por data não foi permitida, a avaliou-se o primeiro e o último item da primeira página.

Dimensões: itens essenciais, não essenciais/complementares e extensão longitudinal.

Itens Essenciais

A plataforma deve possuir informações sobre:

- i. Qualquer referência aos valores pagos;
- ii. Data do pagamento;
- iii. Objeto do serviço prestado/bem fornecido;
- iv. Entidade e fornecedor (nome/identidade);
- v. Número de processo.

Pontuação

100 = 5 de 5

50 = 4 de 5, incluindo valor, entidade e fornecedor

0 = Menos de 4

Itens complementares

A plataforma deve possuir informações sobre:

- i. Valores empenhados;
- ii. Data de empenho;
- iii. Propósito da despesa/código da despesa;
- iv. Possibilidade de reordenar despesas em função do valor.

Pontuação

100 = 3 de 4

50 = 2 de 4

0 = Menos de 2

Extensão longitudinal

Registro qualitativo:

- i. Data do início do conjunto de dados;
- ii. Lacunas visíveis (sim ou não?);
- iii. Se sim, registre essas lacunas.

Completeness> Licitações

Os resultados sobre os quais o codificador fez as avaliações são dois itens para todas as jurisdições: o primeiro item do mês de Outubro de 2016 e o primeiro item para Novembro de 2016 [definição nossa]. Isto é, um ano antes do período da avaliação. No caso em que a busca por data não foi permitida, a avaliou-se o primeiro e o último item da primeira página.

Dimensões: elementos essenciais, não essenciais e extensão longitudinal.

Itens Essenciais

A plataforma deve possuir informações sobre:

- i. Valor contratado;
- ii. Valor realizado;
- iii. Data;
- iv. Objeto;
- v. Modalidade licitatória;
- vi. Entidade e contratado;
- vii. Número do processo ou link.

Pontuação

100 = 7 de 7

50 = Ao menos 6 de 7 incluindo valor realizado e entidade e contratado.

0 = 5 ou menos

Itens complementares

A plataforma deve possuir as seguintes informações/funcionalidades:

- i. Busca de contratos por fornecedor ou possibilidade de reordenamento;
- ii. *Download* de versão integral dos contratos;
- iii. *Download* dos Editais;
- iv. Justificativa da discrepância entre contratado e realizado.

Pontuação

100 = 3 de 4

50 = 2 de 4

0 = Menos de 2

Extensão longitudinal

Registro qualitativo:

- i. Data do início do conjunto de dados;
- ii. Lacunas visíveis (sim ou não?);
- iii. Se sim, registre essas lacunas.

Completo > Transferências de Orçamento/Convênios

Os resultados sobre os quais o codificador fez as avaliações são dois itens para todas as jurisdições: o primeiro item do mês de Outubro de 2016 e o primeiro item para Novembro de 2016 [definição nossa]. Isto é, um ano antes do período da avaliação. No caso em que a busca por data não foi permitida, a avaliou-se o primeiro e o último item da primeira página.

Itens Essenciais

A plataforma deve possuir as seguintes informações individualizadas sobre cada um dos convênios celebrados:

- i. Qualquer referência aos valores pagos;
- ii. Data do pagamento;
- iii. Objeto;
- iv. Início, data estimada ou fim da vigência;
- v. Concedente e Conveniente.

Pontuação

100 = 5 de 5

50 = 4 de 5, incluindo valor e concedente e conveniente

0 = Menos de 4

Itens complementares

A plataforma deve possuir informações/funcionalidades sobre:

- i. Valor Conveniado;
- ii. Valor a Liberar;
- iii. Total Liberado;
- iv. Auditorias e reinstituição do valor pago;
- v. Detalhes sobre o valor a ser pago a título de contrapartida;
- vi. Data da Última Liberação;
- vii. Permitir o ordenamento com base em maiores pagamentos de Convênios no período;
- viii. Especificação dos valores pagos a título de transferências voluntárias.

Pontuação

100 = 6 de 8 ou mais

50 = 4 ou 5

0 = Menos de 4

Extensão longitudinal

Registro qualitativo:

- i. Data do início do conjunto de dados;
 - ii. Lacunas visíveis (sim ou não?);
 - iii. Se sim, registre essas lacunas.
-

Processabilidade

(somente para despesas, aquisição e transferências de orçamento/convênios)

O avaliador identificou se é possível fazer *download* de documentos relacionados e, se sim, fez um *download* teste.

Pontuação

100 = A plataforma permite o *download* de arquivos em formatos abertos (ex: CSV, ODS, etc.);

50= A plataforma permite o *download* de arquivos em formatos editáveis, porém proprietários (ex.: XLS, DOC etc.);

0 = A plataforma somente permite o *download* de arquivos em formatos fechados (ex. PDF ou JPEG) ou o *site* não permite o *download* de quaisquer documentos relativos a contratos ou licitações.

Tempestividade

(somente para despesas, aquisição e transferências de orçamento/convênios)

O avaliador verificou o dado mais recente disponível no *website* analisado para cada item.

Pontuação

100 = Atualização em 30 dias.

50 = Até 90 dias da data presente.

0 = Mais de 90 dias.

Acessibilidade

(avaliação geral- não é para item específico e sim da página avaliada)

O avaliador verificou as seguintes informações na primeira página da a) órgão e b) na página do Portal da Transparência (se o órgão não tem página).

- Acessibilidade para Deficientes

Pontuação

100 = permite a alteração do tamanho da fonte e a aplicação de contraste.

50 = permite a aplicação de contraste.

0 = não possui funcionalidade de acessibilidade para deficiente.

- Facilidade de Acesso (apenas para a página do órgão)

Pontuação

100 = A página principal do órgão possui *link* específico para o portal da transparência.

0 = A página principal do órgão não possui *link* específico para o portal da transparência

- Usabilidade

Analisou-se o número de links quebrados na primeira página da a) jurisdição ou b) o Portal da Transparência (se o órgão não tem página), utilizando-se www.deadlinkchecker.com. Única exceção à metodologia de 2016 - protocolo de 2017.

i) *Broken link: Link* leva a 404 *not found*.

Pontuação

100 = se for igual ou menor a 1% do total dos links inacessíveis

50 = Superior a 1%, mas igual a/ou menor que 3% do total de *links*

0 = Mais de 3%

- Não-Discriminação

O codificador verificou se a plataforma de transparência exige que o usuário faça *login* ou obriga identificação para acessar algum dado ou informação.

Pontuação

Não = 100

50 = Sim

- Licença-Livre

O codificador verificou se os dados disponíveis na página se encontram protegidos por alguma licença.

Pontuação

100= Todas as licenças listadas em Michener (2016). Exemplos: CCO, PDDL, CC-BY-4.0, etc.

50= Não há menção sobre o tipo de licença/licença privada

QUADRO A.2 - Metodologia de Avaliação de Websites: aplicação dos princípios

Princípio	Item	Est.Org.(E)	Programas/ ações (P)	Despesas (D)	Licitações (L)	Convênios/ Transf. de orçamento (T)
Completude Essencial (C _{ess})		x	x	x	x	x
Completude Não Essencial (C _{ñess})		n.a.	n.a.	x	x	x
Processabilidade (P _t)		n.a.	n.a.	x	x	x
Acessibilidade (A _c)		Análise unificada de website				
Tempestividade(T _e)		n.a.	n.a.	x	x	x
Não-Discriminação (N _d)		Análise unificada de website				
Licença-livre (L _i)		Análise unificada de website				

Fonte: Elaboração própria a partir de Michener (2016)

Apêndice D - Aplicação da Metodologia PTP-FGV: Transparência Passiva – “usuário simulado”

Pedidos e protocolo de envio

Pedido 1- Inmetro

Com base na Lei 12.527/2011, solicito à Coordenação-Geral da RBMLQ-I do Inmetro, a lista de serviços executados (verificações, inspeções e fiscalizações) pela RBMLQ-I (inclusive SURGO e SURRS), em função da delegação de competências do Inmetro, discriminada por mês, tipo de serviço e órgão, para o período de 01/06/2016 a 01/06/2017.

Pedido 2 – Inmetro

Com base na Lei 12.527/2011, solicito informações acerca dos valores das multas aplicadas pela RBMLQ-I (inclusive SURGO e SURRS), em função das atividades exercidas em nome do Inmetro, discriminadas por mês e órgão, para o período de 01/06/2016 a 01/06/2017.

Pedido 1 - IPEM

Com base na Lei 12.527/2011, solicito a lista de serviços executados (verificações, inspeções e fiscalizações) pelo IPEM XXX, em função da delegação de competências do Inmetro, discriminadas por mês e tipo de serviço, para o período de 01/06/2016 a 01/06/2017.

Pedido 2 - IPEM

Com base na Lei 12.527/2011, solicito informações acerca dos valores das multas aplicadas pelo IPEM XXX, em função das atividades exercidas em nome do Inmetro, discriminadas por mês, para o período de 01/06/2016 a 01/06/2017.

Pedido3 - IPEM

Sou professor-pesquisador da Universidade Federal de Juiz de Fora. Para subsidiar uma pesquisa acadêmica sobre o funcionamento da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), gostaria de saber: a) quem é a autoridade designada especificamente para implementar, administrar e cumprir com a LAI no IPEM XXX? Qual o e-mail e telefone de contato da autoridade designada? b) adicionalmente, gostaria de saber quem é o responsável pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) do órgão? Qual o seu contato (e-mail e telefone)? Qual o endereço do SIC?

Pedido 4 - IPEM

Sou professor-pesquisador da Universidade Federal de Juiz de Fora. Para subsidiar uma pesquisa acadêmica sobre o funcionamento da Lei de Acesso à Informação (Lei

12.527/11), favor para informar qual o número de pedidos mensais recebidos, respondidos, e negados no período de 01/06/2016 a 01/06/2017, no IPEM XX? Gostaria de receber esta informação organizada por mês e tipo (recebido, respondido e negado).

Pedido 5 - IPEM

Sou professor-pesquisador da Universidade Federal de Juiz de Fora. Para subsidiar uma pesquisa acadêmica sobre o funcionamento da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), gostaria de saber quais as medidas adotadas pelo IPEM XX no sentido de implementar a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011)? Quais as medidas de fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência no IPEM XXX?

Procedimentos gerais de envio dos pedidos

- Buscou-se no *site* de cada órgão, a Plataforma para Solicitação de Informações Públicas (PSIP);
- Se o órgão não tinha site, buscou-se enviar pedido pela PSIP do Governo/Poder Executivo, disponíveis nos *websites* oficiais de transparência, quando disponíveis;
- Se o órgão tinha site, mas não tinha PSIP, enviou-se pedido pela PSIP do Governo/Poder Executivo, disponíveis nos *websites* oficiais de transparência, quando disponíveis;
- Em último caso, utilizou-se o contato (e-mail) do SIC, via Ouvidoria, Fale Conosco ou Assessoria de Comunicação do órgão ou do respectivo Poder Executivo.

A utilização de plataformas específicas (PSIP) é uma boa prática e não uma obrigação formal. Contudo, estudos já apontam que as taxas de resposta são maiores quando o pedido é registrado/respondido via PSIP quando comparado com outros veículos como e-mail, plataforma de Ouvidoria (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014; PADILHA; MICHENER; CONTRERAS, 2016).

Perfil não identificável feminino - Pedidos 1 e 2

- Os cadastros nas plataformas (PSIP, Ouvidoria ou Fale Conosco) foram realizados colocando-se somente as informações mínimas requeridas. Utilizamos um perfil feminino, não identificável em redes sociais. Quando disponível, o pedido foi solicitado de maneira anônima;
- Quando as respostas eram negadas ou ignoradas, adotamos o procedimento de recorrer até a última instância (quando disponível). No caso de o pedido ter sido ignorado (não respondido dentro do prazo), registramos uma reclamação por decurso de prazo.

Perfil de pesquisador identificável masculino – Pedido 3 a 5

- Os cadastros nas plataformas (PSIP, Ouvidoria ou Fale Conosco) foram realizados colocando-se todas as informações (preenchimento de todos os

campos disponíveis). Utilizamos um perfil masculino, de pesquisador da UFJF, identificável em redes sociais;

- Apenas registraram-se reclamações por decurso de prazo. Uma vez recebida qualquer resposta, a mesma era considerada como final. Justifica-se tal opção pelo fato dos pedidos 3 a 5 terem cunho mais qualitativo, versavam sobre a questão a implementação da LAI nos órgãos. Julgamos que não valeria a pena “forçar” uma resposta.

Procedimentos de cálculo da taxa de resposta, prazo médio e precisão

Métrica precisão (dupla codificação)

Notas atribuídas:

0= não guarda relação com o que foi pedido;

50 = possui relação com o que foi requisitado;

100 = relação direta, atende integralmente o que foi pedido.

Procedimento de codificação

Foram consideradas para fins de codificação de precisão as últimas respostas enviadas pelos órgãos (após recurso ou reclamação por decurso de prazo, quando foi o caso).

Orientações gerais:

- ser benevolente na avaliação. “Tudo que não é tudo é 50”;
- não entrar no mérito da qualidade da resposta no sentido de identificar se era verídica, boa ou ruim, completa ou incompleta;
- Recebeu pontuação 0 quando a resposta: i) transferiu o pedido para outro órgão; ii) indeferiu o pedido; iii) comunicou que a informação não existia e iv) informou que os pedidos foram agrupados. Isto é, quando a resposta não correspondia com o que foi pedido;
- Recebeu pontuação 50 quando a resposta: não guardava relação direta com o que foi pedido, mas o conteúdo da resposta ainda assim é relevante;
- Recebeu pontuação 100 quando a resposta: estava diretamente relacionada com o que foi pedido.
- Pedido 2 – o pedido 2 versava sobre multas aplicadas pelo órgão. Somente consideraram-se precisas ou minimamente precisas as respostas que continham explicitamente a palavra “multa” ou uma explicação acerca da terminologia.

Apêndice E - Avaliação de Efetividade: Categorias de classificação

1. **VCGE 1.0** (ver Anexo A, abaixo)
2. **Tipo de pedido:**
 - a) Informação;
 - b) Dúvida;
 - c) Reclamação;
 - d) Outros.
3. **Michener e Worthy (2015):**
 - a) Público/privado
 - b) Político/não político
4. **Áreas do Inmetro:**
 - a) Metrologia Legal;
 - b) Avaliação da Conformidade;
 - c) Metrologia Científica;
 - d) Metrologia Aplicada às Ciências da Vida;
 - e) Administração/Recursos Humanos/Gestão;
 - f) Acreditação;
 - g) Inovação e Tecnologia;
 - h) Articulação Internacional/Barreiras Técnicas,
 - i) Fiscalização e Verificação;
 - j) Não se aplica.
5. **Categorias tese**
 - a) Concurso Público;
 - b) Regulamento de Avaliação da Conformidade (RAC)/Portarias/Procedimentos de Avaliação da Conformidade (AC)/Certificação;
 - c) Anuência/Registro/Importação;
 - d) Acreditação/Procedimentos/Empresas Acreditadas;
 - e) Regulamento Técnico Metrológico (RTM)/Portarias/Procedimentos da Metrologia Legal/Outros instrumentos de medição;
 - f) Pré-medidos;
 - g) Radares (velocidade, avanço de sinal);
 - h) Hidrômetro/Medidor de energia elétrica/gás;
 - i) Etilômetro/Bafômetro;
 - j) Multa/dívida/notificação/infração/fiscalização;
 - k) Pessoal (legislação de pessoal, servidores, terceirizados, cargos, bolsas/informações éticas e disciplinares);
 - l) Concurso Público;
 - m) Licitações/contratos/convênios/pagamentos;
 - n) Transparência/Ouvidoria/Institucional/Estrutura Administrativa;
 - o) Outros assuntos do Inmetro (Ex. Inovação/NIT/Barreiras Técnicas/Acidente de consumo);

p) Assunto/Escopo de outro órgão.

6. Operacionalização dos pedidos e respostas

- a) O respondente se identificou (nome)? Sim/não
- b) O solicitante foi identificado pelo respondente? Sim/não
- c) O solicitante se auto identificou? Sim/não
- d) O pedido de informação foi motivado? Sim/não

Procedimentos de análise de conteúdo/classificação dos pedidos

- Dupla codificação;
- A classificação VCGE original foi omitida dos codificadores, para evitar influenciar no processo de classificação;
- Análise da primeira resposta apresentada pelo órgão (repostas após recursos não foram objeto de análise, tampouco pedidos negados);
- Inspirado em Michener e Worthy (2015) > motivação *prima facie* no momento da codificação;

Apêndice F – Resultados: Pesquisas com os servidores e Interlocutores da LAI no Inmetro

TAB. A.1 - Características dos servidores do Inmetro e dos respondentes da Pesquisa com os Interlocutores da LAI e Servidores (2017)

Variável	Categorias	Respondentes				Servidores na ativa	
		Servidores		Interlocutores		Quant.	%
		Quant.	%	Quant.	%		
Gênero	Masculino	80	61	12	67	630	68
	Feminino	51	39	6	33	294	32
	Total	131	100	18	100	924	100
Idade	25 a 39	70	53	10	56	280	30
	40 a 59	52	40	8	44	471	51
	60 a 66	7	5	0	0	134	15
	>67	2	2	0	0	39	4
	Total	131	100	18	100	924	100
Escolaridade	Ensino Fundamental Incompleto	0	0	0	0	4	0
	Ensino Fundamental	0	0	0	0	2	0
	Ensino Médio	10	8	0	0	1	0
	Ensino Superior	8	6	3	17	73	8
	Especialização	14	11	6	33	438	47
	Mestrado	62	47	6	33	249	27
	Doutorado	37	28	3	17	157	17
Total	131	100	18	100	924	100	
Cargo*	Analista Executivo	38	29	7	39	134	14
	Pesquisador-Tecnologista	69	53	8	44	383	41
	Especialista Sênior	1	1	0	0	6	1
	Técnico	12	9	1	6	166	18
	Assistente Executivo	11	8	2	11	216	23
	Auxiliar Executivo	0	0	0	0	9	1
	Somente Cargo Comissionado	0	0	0	0	10	1
	Total	131	100	18	100	925	100
Tempo de lotação	< 1 ano	0	0	0	0	57	6
	>=1 a 5 anos	30	23	2	11	103	11
	6 a 10 anos	81	62	9	50	302	33
	11 a 20 anos	13	10	4	22	157	17
	21 a 30 anos	3	2	1	6	25	3
	31 a 40 anos	4	3	2	11	280	30
	Total	131	100	18	100	924	100
Área de trabalho**	Técnica	87	66	10	56	643	70
	Administrativa	42	32	6	33	265	29
	Apoio	2	2	2	11	16	2
	Total	131	100	18	100	924	100
DAS, FCPE ou FG***	Sim	20	15	3	17	n.a	n.a
	Não	111	85	15	83	n.a	n.a
	Total	131	100	18	100	n.a	n.a

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados nas pesquisas e no Pedido SIC 22012018. Informações disponíveis em: <https://drive.google.com/drive/folders/1RaBTw0rX5C3tkWY1s6h8A-BtrkCfYcZr>.

*Cargos do Inmetro (Lei n. 11.355/2006, art. 50): Especialista em Metrologia e Qualidade Sênior, Pesquisador-Tecnologista em Metrologia e Qualidade, Técnico em Metrologia e Qualidade, Analista Executivo em Metrologia e Qualidade, Assistente Executivo em Metrologia e Qualidade e Auxiliar Executivo em Metrologia e Qualidade.

** Técnica: servidores lotados nas áreas finalísticas - Diretoria de Metrologia Científica (Dimci), Diretoria de Metrologia Legal (Dimel), Cgere (Coordenação-Geral de Acreditação), Diretoria de Metrologia Aplicada às Ciências da Vida (Dimav), Diretoria de Avaliação da Conformidade (Dconf), Coordenação-Geral da RBMLQ-I (Cored), Superintendência do Inmetro no Estado do Rio Grande do Sul (Surs) e Superintendência do Inmetro no Estado de Goiás (Surg)/ Administrativa: servidores lotados na Coordenação-Geral de Articulação Internacional (Caint), Diretoria de Planejamento (Dplan), Diretoria de Administração e Finanças (Diraf), Coordenação-Geral de Informática (Cinf), Gabinete ou Presidência/ Apoio :Ouvidoria, Auditoria ou Procuradoria.

*** Servidores investidos com cargos comissionários (DAS, FCPE) ou Funções Gratificadas (FG)

TAB. A.2 - Conhecimento e envolvimento com a LAI: Pesquisa com os Servidores do Inmetro (2017)

Variável	Categorias	Quant.	%
Você conhece a Lei de Acesso à informação - LAI (Lei nº 12.527/2011)?	Sim	89	68
	Não	38	29
	Não sei	4	3
	Total	131	100
Você já participou de algum treinamento, formação ou capacitação sobre a LAI?	Sim, no Inmetro	11	8
	Sim, por iniciativa própria	4	3
	Não	116	89
	Total	131	100
Se sim, há quanto tempo?	Há menos de 1 ano	8	6
	Há mais de 1 ano	9	7
	Não sei	2	2
	Não se aplica	112	85
	Total	131	100
Já participou de algum treinamento sobre gestão da informação ou segurança da informação?	Sim, no Inmetro	9	7
	Sim, por iniciativa própria	18	14
	Não	104	79
	Total	131	100
Se sim, há quanto tempo?	Há menos de 1 ano	8	6
	Há mais de 1 ano	18	14
	Não sei	3	2
	Não se aplica	102	78
	Total	131	100
Você já utilizou a LAI para solicitar informações à algum órgão público?	Sim, outra instituição	10	8
	Sim, ao inmetro	6	5
	Não	113	86
	Total	131	100
Se solicitou à outro órgão público, qual? (campo aberto)	Correios, Ministério Público Federal, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Receita Federal, Ministerio do Trabalho e Emprego, Finep		
Quantos pedidos de acesso à informação, via LAI, você já fez?	0	109	83
	1	9	7
	2	4	3
	3	1	1
	>5	1	1
	Não sei	7	5
	Total	131	100
No Inmetro, você já ficou responsável por responder algum pedido de informação direcionado à sua Área?	Sim	39	30
	Não	88	67
	Não sei	2	2
	Total	131	100
Se sim, os pedidos de informação chegaram identificados, com informações pessoais do solicitante?	Nunca	8	6
	Raramente	5	4
	Ocasionalmente	5	4
	Frequentemente	9	7
	Sempre	12	9
	Não sei	8	6
	Total	131	100
Quando recebeu um pedido de informação identificado, buscou informações sobre o perfil do solicitante (Como por exemplo, na intranet do Inmetro, em redes sociais ou na internet)?	Sempre	2	2
	Algumas vezes	7	5
	Raramente	5	4
	Nunca	23	18
	Não sei	3	2
	Não se aplica	91	69
	Total	131	100

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados na pesquisa com os Servidores do Inmetro. Respostas disponíveis em: <https://drive.google.com/drive/folders/1RaBTw0rXC3tkWY1s6h8A-BtrkCfyCzr>.

TAB. A.3 - Conhecimento e envolvimento com a LAI: Pesquisa com os Interlocutores da LAI no Inmetro (2017)

Variável	Categorias	Quant.	%
Você já participou de algum treinamento, formação ou capacitação sobre a LAI?	Sim, no Inmetro	14	78
	Sim, por iniciativa própria	0	0
	Não	4	22
	Total	18	100
Se sim, há quanto tempo?	Há menos de 1 ano	12	67
	Há mais de 1 ano	2	11
	Não sei	0	0
	Não se aplica	4	22
	Total	18	100
Já participou de algum treinamento sobre gestão da informação ou segurança da informação?	Sim, no Inmetro	3	17
	Sim, por iniciativa própria	3	17
	Não	12	67
	Total	18	100
Se sim, há quanto tempo?	Há menos de 1 ano	3	17
	Há mais de 1 ano	2	11
	Não sei	1	6
	Não se aplica	12	67
	Total	18	100
Os pedidos de informação chegaram identificados, com informações pessoais do solicitante?*	Nunca	3	17
	Raramente	0	0
	Ocasionalmente	4	22
	Frequentemente	5	28
	Sempre	4	22
	Não sei	0	0
	Não se aplica	0	0
	Não respondeu	2	11
Total	18	100	
Quando recebeu um pedido de informação identificado, buscou informações sobre o perfil do solicitante (Como por exemplo, na intranet do Inmetro, em redes sociais ou na internet)?*	Sempre	2	11
	Algumas vezes	2	11
	Raramente	5	28
	Nunca	6	33
	Não sei	0	0
	Não se aplica	2	11
	Não respondeu	1	6
Total	18	100	

Respostas disponíveis em: <https://drive.google.com/drive/folders/1RaBTw0rX5C3tkWY1s6h8A-BtrkCfyCzr>.

* Questões optativas.

TAB. A.4 - Atuação como interlocutor da LAI: Pesquisa com os Interlocutores da LAI no Inmetro (2017)

Assertivas	Grau de concordância/discordância	Interlocutores	
		Quant.	%
Tenho conhecimento aprofundado acerca dos dispositivos da LAI.	Discordo	8	44
	Não concordo,nem discordo	1	6
	Concordo	9	50
	Não sei opinar/avaliar	0	0
	Total	18	100
De um modo geral, sinto-me preparado para atuar como interlocutor da LAI.	Discordo	7	39
	Não concordo,nem discordo	2	11
	Concordo	9	50
	Não sei opinar/avaliar	0	0
	Total	18	100
Em geral, os servidores da minha área conhecem a Lei de Acesso à Informação.	Discordo	13	72
	Não concordo,nem discordo	0	0
	Concordo	5	28
	Não sei opinar/avaliar	0	0
	Total	18	100
As áreas/divisões técnicas responsáveis pela produção das respostas estão cientes das obrigações estabelecidas na Lei de Acesso à Informação e cumprem os prazos definidos internamente.	Discordo	10	56
	Não concordo,nem discordo	2	11
	Concordo	6	33
	Não sei opinar/avaliar	0	0
	Total	18	100
Tenho facilidade em obter junto aos técnicos da minha área as informações requisitadas nos pedidos de acesso à informação.	Discordo	4	22
	Não concordo,nem discordo	2	11
	Concordo	11	61
	Não sei opinar/avaliar	1	6
	Total	18	100
Cumpro o prazo de 20 dias para enviar à resposta ao Gestor do SIC	Discordo	1	6
	Não concordo,nem discordo	1	6
	Concordo	15	83
	Não sei opinar/avaliar	1	6
	Total	18	100
Elaboro ou reviso respostas a pedidos de informação utilizando uma linguagem de fácil compreensão.	Discordo	3	17
	Não concordo,nem discordo	2	11
	Concordo	11	61
	Não sei opinar/avaliar	2	11
	Total	18	100

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados na pesquisa com os Interlocutores do Inmetro. Respostas disponíveis em:<https://drive.google.com/drive/folders/1RaBTw0rX5C3tkWY1s6h8A-BtrkCfyCzr>.

Obs.: A tabela continua na próxima página.

TAB. A.4 - Atuação como interlocutor da LAI: Pesquisa com os Interlocutores da LAI no Inmetro (2017) (Cont.)

Assertivas	Grau de concordância/discordância	Interlocutores	
		Quant.	%
Dedico meu tempo integralmente a atuar como Interlocutor da LAI.	Discordo	18	100
	Não concordo,nem discordo	0	0
	Concordo	0	0
	Não sei opinar/avaliar	0	0
	Total	18	100
O ônus envolvido na operação/cumprimento da LAI (tempo, trabalho, recursos, riscos) é superior a qualquer benefício.	Discordo	12	67
	Não concordo,nem discordo	3	17
	Concordo	2	11
	Não sei opinar/avaliar	1	6
	Total	18	100
Atuar como interlocutor da LAI é apenas uma dentre as atribuições que exerço na minha área/diretoria.	Discordo	0	0
	Não concordo,nem discordo	0	0
	Concordo	18	100
	Não sei opinar/avaliar	0	0
	Total	18	100
Meu superior hierárquico reconhece/valoriza a importância do meu trabalho como Interlocutor da LAI.	Discordo	4	22
	Não concordo,nem discordo	3	17
	Concordo	11	61
	Não sei opinar/avaliar	0	0
	Total	18	100
O chefe da minha área/diretoria se envolve pessoalmente na identificação ou elaboração das respostas aos pedidos de acesso à informação.	Discordo	9	50
	Não concordo,nem discordo	1	6
	Concordo	7	39
	Não sei opinar/avaliar	1	6
	Total	18	100
As informações mais solicitadas à minha área/diretoria estão disponíveis e são de fácil acesso na página do Inmetro.	Discordo	14	78
	Não concordo,nem discordo	0	0
	Concordo	3	17
	Não sei opinar/avaliar	1	6
	Total	18	100
O site do Inmetro atende aos requisitos de transparência ativa da LAI.	Discordo	12	67
	Não concordo,nem discordo	3	17
	Concordo	2	11
	Não sei opinar/avaliar	1	6
	Total	18	100
Solicito a atualização do site do Inmetro com as informações mais requeridas via Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) ou demais canais da Ouvidoria.	Discordo	8	44
	Não concordo,nem discordo	9	50
	Concordo	1	6
	Não sei opinar/avaliar	0	0
	Total	18	100

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados na pesquisa com os Interlocutores do Inmetro. Respostas disponíveis em:<https://drive.google.com/drive/folders/1RaBTw0rX5C3tkWY1s6h8A-BtrkCfyCzr>.

TAB. A.5 - Aspectos culturais e percepção acerca da transparência: Pesquisa com os Interlocutores da LAI e Servidores do Inmetro (2017)

Assertivas	Grau de concordância/discordância	Servidores		Interlocutores	
		Quant.	%	Quant.	%
O acesso a informações do Inmetro é a regra e o sigilo é a exceção.	Discordo	63	48	4	22
	Não concordo,nem discordo	23	18	5	28
	Concordo	28	21	8	44
	Não sei opinar/avaliar	17	13	1	6
	Total	131	100	18	100
O Inmetro é uma instituição transparente.	Discordo	82	63	8	44
	Não concordo,nem discordo	26	20	4	22
	Concordo	20	15	6	33
	Não sei opinar/avaliar	3	2	0	0
	Total	131	100	18	100
A área/diretoria em que atuo é transparente.	Discordo	62	47	5	28
	Não concordo,nem discordo	22	17	2	11
	Concordo	41	31	11	61
	Não sei opinar/avaliar	6	5	0	0
	Total	131	100	18	100
Os pedidos de informação formulados pelos cidadãos devem ser justificados.	Discordo	64	49	10	56
	Não concordo,nem discordo	14	11	0	0
	Concordo	42	32	8	44
	Não sei opinar/avaliar	11	8	0	0
	Total	131	100	18	100
Sou favorável a pedidos anônimos.	Discordo	40	31	9	50
	Não concordo,nem discordo	16	12	1	6
	Concordo	60	46	8	44
	Não sei opinar/avaliar	15	11	0	0
	Total	131	100	18	100
O servidor que se negar a prestar informação pública solicitada pelo cidadão deve ser responsabilizado por isso.*	Discordo	25	19	0	0
	Não concordo,nem discordo	18	14	4	22
	Concordo	72	55	14	78
	Não sei opinar/avaliar	16	12	0	0
	Total	131	100	18	100
Há informações que, pela sua natureza, devem ser eternamente mantidas sob sigilo.*	Discordo	58	44	10	56
	Não concordo,nem discordo	11	8	1	6
	Concordo	51	39	7	39
	Não sei opinar/avaliar	11	8	0	0
	Total	131	100	18	100

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados na pesquisa com os Interlocutores e Servidores do Inmetro. Respostas disponíveis em: <https://drive.google.com/drive/folders/1RaBTw0rX5C3tkWY1s6h8A-BtrkCfyCzr>.

*Assertiva retirada de Brasil (2011a)

TAB. A.6 - Implementação e impactos da LAI : *Surveys* com os Interlocutores da LAI e com Servidores (2017)

Assertivas	Grau de concordância/discordância	Servidores		Interlocutores	
		Quant.	%	Quant.	%
A LAI está totalmente implementada no Inmetro.	Discordo	70	53	8	44
	Não concordo,nem discordo	22	17	4	22
	Concordo	11	8	6	33
	Não sei opinar/avaliar	28	21	0	0
	Total	131	100	18	100
Em maio de 2012, o Inmetro estava preparado para executar uma política de amplo acesso à informação pública.*	Discordo	72	55	13	72
	Não concordo,nem discordo	21	16	2	11
	Concordo	2	2	0	0
	Não sei opinar/avaliar	36	27	3	17
	Total	131	100	18	100
Atualmente, o Inmetro está preparado para executar uma política de amplo acesso à informação pública.*	Discordo	62	47	7	39
	Não concordo,nem discordo	25	19	5	28
	Concordo	14	11	5	28
	Não sei opinar/avaliar	30	23	1	6
	Total	131	100	18	100
A LAI provocou melhorias na gestão documental do Inmetro.	Discordo	54	41	3	17
	Não concordo,nem discordo	25	19	6	33
	Concordo	18	14	5	28
	Não sei opinar/avaliar	34	26	4	22
	Total	131	100	18	100
A LAI provocou melhorias na gestão documental na diretoria/área que atuo.	Discordo	58	44	7	39
	Não concordo,nem discordo	29	22	3	17
	Concordo	16	12	6	33
	Não sei opinar/avaliar	28	21	2	11
	Total	131	100	18	100
A LAI influenciou positivamente a cultura organizacional de transparência do Inmetro.	Discordo	63	48	4	22
	Não concordo,nem discordo	25	19	2	11
	Concordo	18	14	10	56
	Não sei opinar/avaliar	25	19	2	11
	Total	131	100	18	100
A LAI influenciou positivamente a cultura organizacional de transparência na diretoria/área que atuo.	Discordo	65	50	7	39
	Não concordo,nem discordo	26	20	1	6
	Concordo	18	14	9	50
	Não sei opinar/avaliar	22	17	1	5
	Total	131	100	18	100
O site do Inmetro contém informações completas sobre os seus programas, projetos, ações, obras e atividades.	Discordo	96	73	15	83
	Não concordo,nem discordo	13	10	0	0
	Concordo	12	9	3	17
	Não sei opinar/avaliar	10	8	0	0
	Total	131	100	18	100
O site do Inmetro contém informações completas sobre os programas, projetos, ações, obras e atividades da diretoria/área que atuo.	Discordo	94	72	14	78
	Não concordo,nem discordo	14	10	0	0
	Concordo	13	10	4	22
	Não sei opinar/avaliar	10	8	0	0
	Total	131	100	18	100

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados na pesquisa com os Interlocutores e Servidores do Inmetro. Respostas disponíveis em: <https://drive.google.com/drive/folders/1RaBTw0rXSC3tkWY1s6h8A-BtrkCfyCzr>.

* Assertiva baseada em Brasil (2011a)

Apêndice G – Resultados: Avaliação de Transparência Ativa

QUADRO A.3 - Transparência Ativa – perguntas (e respostas) mais frequentes da sociedade (2018)

Id	Instituição	Site	Link para Perguntas Frequentes
1	INMETRO	www.inmetro.gov.br	http://www.inmetro.gov.br/ouvidoria/faqs.asp
2	AEM-TO	www.aemto.gov.br/	https://aemto.gov.br/perguntas-frequentes/
3	AEM-MS	www.aemms.gov.br	http://www.aemms.gov.br/?page_id=142
4	IBAMETRO	www.ibametro.ba.gov.br	http://www.ibametro.ba.gov.br/modules/faq/
5	IMETRO-SC	www.imetro.sc.gov.br/	não encontrado
6	IMETROPARA	www.imetropara.pa.gov.br/	não encontrado
7	IMEPI	www.imepi.pi.gov.br/index.php	não encontrado
8	INMEQ-AL	www.inmeq.al.gov.br	http://www.inmeq.al.gov.br/consumidor/relacoes-com-o-consumidor
9	IPEM-MG	www.ipemmg.gov.br	http://www.ipemmg.gov.br/component/gmg/page/9-ajuda
10	IMEQ-PB	www.imeq.pb.gov.br/	http://imeq.pb.gov.br/esppe/perguntas-frequentes
11	INMEQ-MA	www.inmeq.ma.gov.br	não encontrado
12	IPEM-FORT	Não tem	n.a.
13	IPEM - MT	www.ipemmt.gov.br	não encontrado
14	IPEM-PE	www.ipempe.gov.br	http://www.ipempe.gov.br/duvidas_frequentes/#duvidasfrequentes
15	IPEM-RO	www.ipemro.gov.br	http://www.ipemro.gov.br/index.php/cidadao/162-perguntas-frequentes
16	IPEM-RR	www.ipemrr.gov.br/site/	não encontrado
17	IPEM-SP	www.ipemsp.gov.br/	http://www.ipem.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=5&Itemid=366
18	IPEM-AC	Não tem	n.a.
19	IPEM-AP	www.ipemap.gov.br	site não abriu
20	IPEM-AM	www.ipemam.gov.br	não encontrado
21	IPEM-ES	ipemes.gov.br/	não encontrado
22	IPEM-PR	www.ipempr.gov.br/	http://www.ipempr.gov.br/modules/faq/category.php?categoryid=10
23	IPEM-RJ	www.ipemrj.gov.br	não encontrado
24	IPEM-RN	www.ipemrn.gov.br/	não encontrado
25	ITPS-SE	www.itps.se.gov.br/	não encontrado
26	SURGO	www.inmetrogo.gov.br	http://www.inmetrogo.gov.br/duvidas-frequentes/
27	SURRS	www.inmetro.rs.gov.br	http://www.inmetro.gov.br/ouvidoria/faqs.asp

Fonte: Elaboração própria a partir da busca nos sites das instituições. Acessos em 21 mai. 2018

TAB A.7 - Transparência Ativa: Avaliação de Websites -Notas (2018)

Instituição	Estrut. Organizacional	Programas e Ações	Despesas	Licitações	Convênios	Completeness Essencial Geral	Media dos outros Fatores	IGA
INMETRO	83	83	83	75	71	100	72	86
AEM-MS	72	72	61	69	68	100	61	81
AEM-TO	78	78	89	0	0	60	67	63
IBAMETRO	100	100	75	67	0	80	28	54
IMEPI	36	72	69	0	43	70	56	63
IMEQ-PB	89	0	94	86	0	60	78	69
IMETROPARA	67	0	0	0	0	20	34	27
IMETRO-SC	100	100	100	92	0	80	61	71
INMEQ-AL	89	89	94	0	0	60	33	47
INMEQ-MA	83	83	92	0	0	60	67	63
IPEM - MT	78	78	0	72	0	60	56	58
IPEM-AC	47	0	81	0	0	30	22	26
IPEM-AM	83	83	92	0	0	60	44	52
IPEM-AP	78	78	72	47	82	100	56	78
IPEM-ES	100	100	100	0	0	60	56	58
IPEM-FORT	0	42	92	0	0	30	61	46
IPEM-MG	78	78	89	0	0	60	61	61
IPEM-PE	72	72	78	61	0	80	44	62
IPEM-PR	83	83	83	0	0	60	39	49
IPEM-RJ	100	100	100	0	0	60	44	52
IPEM-RN	42	83	83	0	0	50	28	39
IPEM-RO	78	78	81	0	0	60	39	49
IPEM-RR	72	72	78	0	0	60	39	49
IPEM-SP	83	83	0	92	0	60	67	63
ITPS-SE	61	61	72	0	78	80	67	73
SURGO	33	67	75	0	0	50	56	53
SURRS	72	72	78	0	68	80	67	73

Fonte: Elaboração própria

Apêndice H– Resultados: Avaliação de Transparência Passiva

TAB.A.8 - Avaliação de Transparência Passiva: Aplicação da Metodologia do "Usuário Simulado" - Cálculo da Tx. de Resposta (2018)

Sigla	Nº do Pedido	Data registro	Data 1ª Resposta	Dias até a resposta	Taxa de resposta**	Recurso ou reclamação?
INMETRO	1	15/06/2017	10/07/2017	25	100%	não
	2	15/06/2017	10/07/2017	25		não
	3	n.a.	n.a.	n.a.		n.a.
	4	n.a.	n.a.	n.a.		n.a.
	5	n.a.	n.a.	n.a.		n.a.
AEM-TO	1	15/06/2017	19/06/2017	4	100%	sim
	2	15/06/2017	19/06/2017	4		sim
	3	11/09/2017	23/10/2017	42		não
	4	11/09/2017	23/10/2017	42		não
	5	11/09/2017	23/10/2017	42		não
AEM-MS	1	16/06/2017	21/06/2017	5	100%	não
	2	16/06/2017	23/06/2017	7		sim
	3	11/09/2017	14/09/2017	3		não
	4	11/09/2017	11/09/2017	0		não
	5	11/09/2017	19/09/2017	8		não
IBAMETRO	1	16/06/2017	19/06/2017	3	40%	sim
	2	15/06/2017	19/06/2017	4		sim
	3	11/09/2017	s.r.	n.a.		sim
	4	11/09/2017	s.r.	n.a.		sim
	5	11/09/2017	s.r.	n.a.		sim
IMETRO-SC	1	15/06/2017	13/07/2017	28	100%	não
	2	22/06/2017	13/07/2017	21		não
	3	11/09/2017	21/09/2017	10		não
	4	11/09/2017	26/09/2017	15		não
	5	11/09/2017	26/09/2017	15		não
IMETROPARA	1	15/06/2017	11/08/2017	57	100%	sim
	2	16/06/2017	11/08/2017	56		sim
	3	12/09/2017	05/10/2017	23		sim
	4	12/09/2017	11/10/2017	29		sim
	5	12/09/2017	11/10/2017	29		sim
IMEPI*	1	16/06/2017	08/08/2017	53	40%	sim
	2	16/06/2017	08/08/2017	53		sim
	3	11/09/2017	s.r.	n.a.		sim
	4	11/09/2017	s.r.	n.a.		sim
	5	11/09/2017	s.r.	n.a.		sim
INMEQ-AL	1	16/06/2017	04/07/2017	18	100%	sim
	2	16/06/2017	04/07/2017	18		não
	3	11/09/2017	29/09/2017	18		sim
	4	11/09/2017	29/09/2017	18		sim
	5	11/09/2017	29/09/2017	18		sim
IPEM-MG	1	16/06/2017	08/08/2017	53	100%	sim
	2	16/06/2017	08/08/2017	53		sim
	3	11/09/2017	14/12/2017	94		sim
	4	11/09/2017	14/12/2017	94		sim
	5	11/09/2017	14/12/2017	94		sim
IMEQ-PB	1	16/06/2017	06/07/2017	20	100%	não
	2	16/06/2017	19/07/2017	33		sim
	3	11/09/2017	19/09/2017	8		não
	4	11/09/2017	19/09/2017	8		não
	5	11/09/2017	19/09/2017	8		não
INMEQ-MA	1	23/06/2017	25/07/2017	32	100%	sim
	2	23/06/2017	25/07/2017	32		sim
	3	11/09/2017	19/09/2017	8		não
	4	11/09/2017	19/09/2017	8		não
	5	11/09/2017	19/09/2017	8		não
IPEM-FORT	1	23/06/2017	12/07/2017	19	100%	não
	2	23/06/2017	12/07/2017	19		sim
	3	11/09/2017	27/09/2017	16		não
	4	11/09/2017	27/09/2017	16		não
	5	11/09/2017	27/09/2017	16		não
IPEM - MT	1	16/06/2017	19/06/2017	3	100%	sim
	2	16/06/2017	19/06/2017	3		sim
	3	11/09/2017	19/09/2017	8		não
	4	11/09/2017	20/09/2017	9		não
	5	11/09/2017	20/09/2017	9		não
IPEM-PE	1	23/06/2017	10/07/2017	17	100%	sim
	2	23/06/2017	10/07/2017	17		sim
	3	11/09/2017	14/09/2017	3		não
	4	11/09/2017	14/09/2017	3		não
	5	11/09/2017	19/09/2017	8		não
IPEM-RO	1	19/06/2017	11/07/2017	22	80%	não
	2	19/06/2017	s.r.	n.a.		sim
	3	11/09/2017	16/10/2017	35		sim
	4	11/09/2017	16/10/2017	35		sim
	5	11/09/2017	16/10/2017	35		sim

Cont.

Fonte: Elaboração própria

Notas:

s.r. = sem resposta/ n.a.= não se aplica

* O sistema não permite o registro de recurso.

** Respostas recebidas mesmo após o prazo legal de 20 e o prazo de prorrogação (30 dias)

TAB.A.8 - Avaliação de Transparência Passiva: Aplicação da Metodologia do "Usuário Simulado" - Cálculo da Tx. de Resposta (2018) (Cont.)

Sigla	Nº do Pedido	Data registro	Data 1ª Resposta	Dias até a resposta	Taxa de resposta**	Recurso ou reclamação?
IPEM-RR	1	19/06/2017	05/07/2017	16	100%	não
	2	19/06/2017	05/07/2017	16		não
	3	11/09/2017	09/10/2017	28		não
	4	11/09/2017	09/10/2017	28		não
	5	11/09/2017	09/10/2017	28		não
IPEM-SP	1	23/06/2017	21/07/2017	28	100%	não
	2	23/06/2017	21/07/2017	28		não
	3	11/09/2017	14/09/2017	3		não
	4	11/09/2017	14/09/2017	3		não
	5	11/09/2017	14/09/2017	3		não
IPEM-AC	1	21/06/2017	s.r.	n.a.	0%	sim
	2	21/06/2017	s.r.	n.a.		sim
	3	11/09/2017	s.r.	n.a.		sim
	4	11/09/2017	s.r.	n.a.		sim
	5	11/09/2017	s.r.	n.a.		sim
IPEM-AP	1	23/06/2017	04/08/2017	42	100%	sim
	2	23/06/2017	04/08/2017	42		sim
	3	11/09/2017	26/09/2017	15		não
	4	11/09/2017	29/09/2017	18		não
	5	11/09/2017	29/09/2017	18		não
IPEM-AM	1	23/06/2017	12/07/2017	19	100%	sim
	2	23/06/2017	12/07/2017	19		não
	3	11/09/2017	09/10/2017	28		não
	4	11/09/2017	09/10/2017	28		não
	5	11/09/2017	09/10/2017	28		não
IPEM-ES	1	21/06/2017	22/06/2017	1	100%	não
	2	21/06/2017	19/07/2017	28		sim
	3	11/09/2017	25/09/2017	14		não
	4	11/09/2017	25/09/2017	14		não
	5	11/09/2017	25/09/2017	14		não
IPEM-PR	1	22/06/2017	18/07/2017	26	80%	sim
	2	22/06/2017	s.r.	n.a.		sim
	3	13/09/2017	15/09/2017	2		não
	4	13/09/2017	14/09/2017	1		não
	5	13/09/2017	14/09/2017	1		não
IPEM-RJ	1	26/06/2017	s.r.	n.a.	60%	sim
	2	26/06/2017	s.r.	n.a.		sim
	3	11/09/2017	03/10/2017	22		não
	4	11/09/2017	03/10/2017	22		não
	5	11/09/2017	03/10/2017	22		não
IPEM-RN	1	22/06/2017	18/07/2017	26	100%	sim
	2	22/06/2017	23/08/2017	62		sim
	3	12/09/2017	21/09/2017	9		não
	4	12/09/2017	18/09/2017	6		não
	5	12/09/2017	26/09/2017	14		não
ITPS-SE	1	23/06/2017	13/07/2017	20	80%	não
	2	23/06/2017	s.r.	n.a.		sim
	3	12/09/2017	02/10/2017	20		não
	4	12/09/2017	02/10/2017	20		não
	5	12/09/2017	02/10/2017	20		não

Fonte: Elaboração própria

Notas:

s.r. = sem resposta/ n.a.= não se aplica

* O sistema não permite o registro de recurso.

** Respostas recebidas mesmo após o prazo legal de 20 e o prazo de prorrogação (30 dias)

TAB.A.9 - Avaliação de Transparência Passiva - Aplicação da Metodologia do "Usuário Simulado": Prazos médios, Tx's de Resposta, respostas recebidas, válidas, e precisão (2018)

Sigla	nº de pedidos enviados	nº de respostas válidas	Respostas válidas				nº de respostas precisas	Tx. de precisão	Respostas recebidas*			
			Tx. de resposta	Prazo médio (em dias)	Prazo médio (ped.1 e 2)	Prazo médio (ped. 3 a 5)			Tx. de resposta	Prazo médio (ped. 1 a 5)	Prazo médio (ped. 1 e 2)	Prazo médio (ped. 3 a 5)
INMETRO	2	2	100%	25	25	n.a.	2	100%	100%	25	25	n.a.
AEM-TO	5	2	40%	4	4	n.a.	5	100%	100%	27	4	42
AEM-MS	5	5	100%	5	6	4	3	80%	100%	5	6	4
IBAMETRO	5	2	40%	4	4	n.a.	1	20%	40%	4	4	n.a.
IMETRO-SC	5	5	100%	5	25	13	5	100%	100%	18	25	13
IMETROPARA	5	3	60%	27	n.a.	27	3	80%	100%	39	57	27
IMEPI	5	0	0%	n.a.	n.a.	n.a.	2	40%	40%	53	53	n.a.
INMEQ-AL	5	5	100%	18	18	18	4	90%	100%	18	18	18
IPEM-MG	5	0	0%	n.a.	n.a.	n.a.	1	40%	100%	78	53	94
IMEQ-PB	5	5	5%	11	21	8	2	70%	100%	15	21	8
INMEQ-MA	5	3	60%	8	n.a.	8	3	80%	100%	18	32	8
IPEM-FORT	5	5	100%	17	19	16	3	70%	100%	17	19	16
IPEM - MT	5	5	100%	6	3	9	2	50%	100%	6	3	9
IPEM-PE	5	5	100%	10	17	3	4	90%	100%	10	17	3
IPEM-RO	5	1	20%	22	22	n.a.	2	40%	80%	32	22	35
IPEM-RR	5	5	100%	23	16	28	3	80%	100%	23	16	28
IPEM-SP	5	5	100%	13	28	3	5	100%	100%	13	28	3
IPEM-AC	5	0	0%	n.a.	n.a.	n.a.	0	0%	0%	n.a.	n.a.	n.a.
IPEM-AP	5	3	60%	17	n.a.	17	3	70%	100%	27	42	17
IPEM-AM	5	5	100%	24	19	28	5	100%	100%	24	19	28
IPEM-ES	5	5	100%	14	15	14	4	90%	100%	14	15	14
IPEM-PR	5	4	80%	8	26	1	2	60%	80%	8	26	1
IPEM-RJ	5	3	60%	22	n.a.	22	0	30%	60%	22	n.a.	22
IPEM-RN	5	4	80%	14	26	10	3	80%	100%	23	44	10
ITPS-SE	5	4	80%	20	20	20	4	80%	80%	27	20	20
Total	122	86	70%	14	17	14	3	70%	87%	70%	23	25

Fonte: elaboração própria

*desconsiderando o prazo de 30 dias

QUADRO A.4 - Avaliação de Transparência Passiva: Aplicação da Metodologia do "Usuário Simulado" - Respostas ao Pedido 3 (2018)

Orgão	Autoridade designada especificamente para implementar, administrar e cumprir com a LAI, com e-mail e telefone	Responsável pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), com e-mail e telefone	Endereço do SIC
AEM-TO		Ouvidor – Milton Ayres da Silva Filho Telefone – (63) 3218-2076 e-mail – ouvidoria@aem.to.gov.br	
AEM-MS	Nilton Pinto Rodrigues - Presidente nilton@aem.ms.gov.br - (67) 3317-5751	Titular: Everton Paim Malheiros - (67) 3317-5769 - emalheiros@aem.ms.gov.br - Suplente: Leonardo de Freitas Lambem - (67) 3317-5764 -	www.esic.ms.gov.br
IMETRO-SC	Presidente do IMETRO-SC- Presidente ecker@imetro.sc.gov.br - (48) 3381-5212	Waldivia A. Costa -Ouvidora (48) 3381-5267	www.ouvidoria.sc.gov.br
IMETRO-PA	Jorge Otávio Bahia de Rezende -Presidente presidente@imetropara.pa.gov.br - (91) 3217-0524	Bárbara Luiza dos Reis Flores - Assessora barbara.imetropara@hotmail.com	Avenida Almirante Barroso, 1645, Bairro do Marco - Belém, Para - CEP: 66.093-020
INMEQ-AL	Eliza Oliveira Carvalho -Assessor de Governança e Transparência- sic.inmeqal@hotmail.com - (82) 3218-9100	Eliza Oliveira Carvalho - sic.inmeqal@hotmail.com (82) 3218-9100	www.inmeq.al.gov.br/servicos/sic
IPEM-MG	Paulo Henrique de Mattos Horta - Chefe de Gabinete -paulo.horta@ipem.mg.gov.br - (31) 3399-7111	Maria Aparecida Martins Cota - aparecida.cota@ipem.mg.gov.br - (31) 3399-7115	acessoainformacao.mg.gov.br
IMEQ-PB	Marta Aureolina de Alencar Montenegro Marinho - maamph@gmail.com - (83) 3215-7421		
INMEQ-MA	Secretaria de Transparencia e Controle	Francivalva da Silva Monteles - francivalvams@inmeq.ma.gov.br e Olga Regina Marques de Oliveira - olgamr@ma.gov.br	
IPEM - MT	Felipe Vieira Dias- Servidor da Ouvidoria - felipe@ipem.mt.gov.br - (65)3624-8785	Felipe Vieira Dias - felipe@ipem.mt.gov.br - (65) 3624-8785	www.ouvidoria.mt.gov.br/lai/
IPEM-PE	Jorge Bezerra Martins Neto - Diretor Administrativo- jorge.martins@ipem.pe.gov.br	Renildo Navaes Coelho Junior.Ouvidor- (81) 3184.4740. jrcoelhojr@ipem.pe.gov.br .	
IPEM-RR		Carlyanne Nascimento - calyanne16@hotmail.com - tel: 0800 2809590	
IPEM-SP	Clovis Volpi - (11) 3581-2268 - Gabinete- ipem@ipem.sp.gov.br	Luciano José Marques de Oliveira - Ouvidor - ipem@sic.sp.gov.br - (11) 3581-2030	Rua Santa Cruz, 1922. Vila Gumercindo, São Paulo, SP
IPEM-AP	Ivanilda Maria Santana da Silva - Ouvidoria ouvidoria@ipem.ap.gov.br -(96) 98111 - 5093	Ivanilda Maria Santana da Silva - Ouvidoria ouvidoria@ipem.ap.gov.br -(96) 98111 - 5093	Avenida Aurino Borges de Oliveira, 1278, São Lazarp, Macapá - AP
IPEM-AM	Oswaldo Wanderley da Silva Neto - owneto@ipem.am.gov.br - 3663-3087	Maria Lélia Santos de Oliveira - ouvidoria@ipem.am.gov.br - 3663-3087	Avenida Governador Danilo Aerosa, lote 1.63
IPEM-ES	Gustavo Ferraz Moulin Franco- Ouvidor Geral do IPEM-ES		
IPEM-PR	Galdino Alves Junior - galdino@ipem.pr.gov.br - (41) 3251-2276	Galdino Alves Junior - galdino@ipem.pr.gov.br - (41) 3251-2276	www.ipem.pr.gov.br/modules/cont eudo/conteudo.php?conteudo=99
IPEM-RN	Controladoria Geral do Estado - Control	Rivera Santos - (84) 3232-1869 - Fátima Elena Albuquerque - (84) 3232-9303	www.sic.rn.gov.br
ITPS-SE	Diretor-Presidente - (79) 3179-8090 - gpresi@itps.se.gov.br	Rose Carla da S P Matos -Ouvidora- ouvidoria@itps.se.gov.br - (79) 3179-8055	http://lai.se.gov.br

Fonte: elaboração própria

TAB. A.10 - Avaliação de Transparência Passiva: Aplicação da Metodologia do "Usuário Simulado" - Respostas ao Pedido 4 (2018)

Orgão	Período de consulta/meses	Recebidos	Respondidos	Negados
AEM-MS	Consolidado*	2	2	0
	ago/16	1	1	0
	set/16	1	1	0
AEM-TO	Consolidado*	1	1	0
IMEPI	Consolidado*	s.r	s.r.	s.r.
IMEQ-PB	Consolidado*	1	1	0
	ago/16	1	1	0
	jun/17	2	2	0
IMETROPARÁ	Consolidado*	s.r.p.	s.r.p.	s.r.p.
IMETRO-SC	Consolidado*	19	19	0
	jan/17	4	4	0
	fev/17	3	3	0
	mar/17	6	6	0
	abr/17	3	3	0
	mai/17	3	3	0
	jun/17	3	3	0
INMEQ-AL	Consolidado*	4	4	0
	ago/16	1	1	0
	set/16	1	1	0
	nov/16	1	1	0
	jan/17	1	1	0
INMEQ-MA	Consolidado*	0	0	0
	jun/17	2	2	0
IPEM-AC	Consolidado*	s.r	s.r.	s.r.
IPEM-AM	Consolidado*	3	3	0
	set/16	1	1	0
	out/16	1	1	0
	mar/16	1	1	0
	jun/17	2	2	0
IPEM-AP	Consolidado*	s.r.p.	s.r.p.	s.r.p.
IPEM-ES	Consolidado*	2	2	0
	mai/17	2	2	0
IPEM-FORT	Consolidado*	1	1	0
	abr/17	1	0	0
	mai/17	0	1	0
IPEM-MG	Consolidado*	4	3	1
	jun/16	1	1	0
	out/16	1	1	0
	fev/17	1	0	1
	mar/17	1	1	0
	jun/17	2	0	2
IPEM-MT	Consolidado*	0	0	0
IPEM-PE	Consolidado*	1	1	0
	set/16	1	1	0
IPEM-PR	Consolidado*	s.r.p.	s.r.p.	0
IPEM-RJ	Consolidado*	s.r.p.	s.r.p.	s.r.p.
IPEM-RN	Consolidado*	0	0	0
IPEM-RO	Consolidado*	s.r.p.	s.r.p.	s.r.p.
IPEM-RR	Consolidado*	11	11	0
IPEM-SP	Consolidado*	6	5	1
ITPS-SE	Consolidado*	0	0	0
	jun/17	2	2	0
	jul/17	1	1	0
	set/17	3	3	0

Fonte: elaboração própria

*Total para período de 01/06/2016 a 01/06/2017.

s.r.:sem resposta - não respondeu ao pedido de informação.

s.r.p.: não respondeu ao solicitado/perguntado, mas respondeu ao pedido de informação com alguma resposta válida(que não seja negativa de acesso, informação sobre prorrogação ou encaminhamento do pedido).

Apêndice I – Avaliação de Transparência Ativa e Passiva: síntese dos resultados

TAB. A.11 - Avaliação de Transparência Ativa e Passiva

Instituição	IGA	Tx. de resposta (%)	Prazo médio (em dias)	Tx. de precisão (%)
INMETRO	86	100	25	100
AEM-MS	81	100	5	80
IPEM-AP	78	60	17	70
ITPS-SE	73	80	20	80
SURRS	73	n.a.	n.a.	n.a.
IMETRO-SC	71	100	5	100
IMEQ-PB	69	5	11	70
IPEM-SP	63	100	13	100
INMEQ-MA	63	60	8	80
AEM-TO	63	40	4	100
IMEPI	63	0	n.a.	40
IPEM-PE	62	100	10	90
IPEM-MG	61	0	n.a.	40
IPEM - MT	58	100	6	50
IPEM-ES	58	100	14	90
IBAMETRO	54	40	4	20
SURGO	53	n.a.	n.a.	n.a.
IPEM-AM	52	100	24	100
IPEM-RJ	52	60	22	30
IPEM-RR	49	100	23	80
IPEM-PR	49	80	8	60
IPEM-RO	49	20	22	40
INMEQ-AL	47	100	18	90
IPEM-FORT	46	100	17	70
IPEM-RN	39	80	14	80
IMETROPARA	27	60	27	80
IPEM-AC	26	0	n.a.	0

Fonte: elaboração própria

Nota 1: n.a.= não se aplica, pois não forneceu resposta.

Nota 2: O SURGO e SURRS não foram consultados diretamente pois utilizam o mesmo e-Sic do Inmetro, este sim consultado para os Pedidos 1 e 2.

Anexo A - VCGE 1.0

QUADRO A.5 – VCGE 1.0

Primeiro Nível (Categoria)	Segundo Nível (Subcategoria)	Primeiro Nível (Categoria)	Segundo Nível (Subcategoria)
Agricultura, extrativismo e pesca	Abastecimento Agricultura de subsistência Agricultura familiar Agricultura orgânica Alimento Assistência técnica Defesa Vegetal Engenharia agrícola Extensão rural Extrativismo Organização agrária Pecuária Pesca Política agrícola Produção vegetal Produto vegetal Solos Transgenia e sequenciamento	Educação	Assistência ao estudante Educação à distância Educação ambiental Educação básica Educação de jovens e adultos Educação do campo Educação indígena Educação para quilombolas Educação profissional e tecnológica Educação superior Financiamento da educação Gestão escolar Legislação educacional Métodos e meios de ensino e aprendizagem Parâmetros e diretrizes curriculares nacionais Profissionais da educação Sistema educacional - Avaliação
Ciência, Informação e Comunicação	Ciência e Tecnologia Comunicação Informação - Gestão, preservação e acesso	Pessoa, família e sociedade	Assistência e desenvolvimento social Comunidade e sociedade Família Pessoa Previdência social Proteção e defesa do cidadão Sociedade Civil - Organização e participação
Economia e Finanças	Administração financeira Economia Encargos financeiros Finanças	Defesa e Segurança	Defesa Nacional Segurança Nacional Segurança pública Serviço de Inteligência
Cultura, Lazer e Esporte	Cultura Esporte Lazer	Comércio, Serviços e Turismo	Comércio e Serviços Turismo
Relações internacionais	Estrangeiro Organizações internacionais Política externa Promoção comercial internacional Relações diplomáticas Serviços consulares	Trabalho	Fiscalização do trabalho Legislação trabalhista Mercado de trabalho Política trabalhista Profissões e ocupações Qualificação e aprendizagem profissional Trabalho estrangeiro
Meio ambiente	Águas Ambientes ocupados pelo homem Áreas protegidas Biodiversidade Cidadania ambiental Economia e meio ambiente Florestas Gestão de meio ambiente Infrações ambientais Qualidade ambiental	Transportes e trânsito	Trânsito Transporte aéreo Transporte aquaviário Transporte dutoviário Transporte especial Transporte ferroviário Transporte internacional Transporte multimodal Transporte rodoviário
Governo e Política	Administração pública Fiscalização do estado Governo eletrônico Organização do estado Política	Habitação, Saneamento e Urbanismo	Habitação Planejamento urbano Saneamento urbano Serviços Urbanos Urbanismo
Indústria	Política e gestão industrial Produção Industrial Recursos energéticos	Justiça e Legislação	Justiça Legislação e jurisprudência
Saúde	Alimentação e nutrição Ambiente e saúde Arquitetura e engenharia em saúde Auditoria em saúde Ciência e tecnologia em saúde Educação para a saúde Emergências e Urgências Ética de profissionais de saúde Farmácia Humanização na saúde Infecção hospitalar Legislação de saúde Medicamentos Medicina natural Orçamento de saúde Participação e controle social em saúde Recursos humanos em saúde Sangue e hemoderivados Saúde bucal Saúde da criança Saúde da família	Saúde (cont.)	Saúde da mulher Saúde da população negra Saúde do adolescente e do jovem Saúde do homem Saúde do idoso Saúde do indígena Saúde do trabalhador Saúde do viajante Saúde dos portadores de deficiências Saúde mental Saúde no sistema penitenciário Saúde ocular Saúde reprodutiva Sistema de informação em saúde Sistema de saúde Transplantes de órgãos e tecidos Unidades de saúde Vacinação Vigilância sanitária Violência

Fonte: BRASIL (2011b).