



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**DENISE ANDRADE ARAÚJO**

**TRANSPARÊNCIA PASSIVA: UM ESTUDO SOBRE A POLÍTICA DE ACESSO À  
INFORMAÇÃO NO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO CEARÁ**

**FORTALEZA – CEARÁ**

**2019**

DENISE ANDRADE ARAÚJO

TRANSPARÊNCIA PASSIVA: UM ESTUDO SOBRE A POLÍTICA DE ACESSO À  
INFORMAÇÃO NO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Junior.

FORTALEZA – CEARÁ

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Araújo, Denise Andrade.

Transparência passiva: um estudo sobre a política de acesso à informação no poder executivo do Estado do Ceará [recurso eletrônico] / Denise Andrade Araújo. - 2019.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 154 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2019.

Área de concentração: Planejamento e políticas públicas.

Orientação: Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Junior.

1. Políticas públicas . 2. Transparência.. 3. Acesso à Informação. 4. Transparência passiva. I. Título.


DENISE ANDRADE ARAÚJO

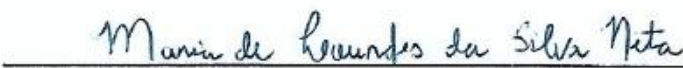
TRANSPARÊNCIA PASSIVA: UM ESTUDO SOBRE A POLÍTICA DE ACESSO  
À INFORMAÇÃO NO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO CEARÁ

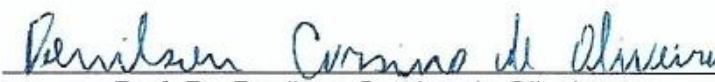
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 05/04/2019

BANCA EXAMINADORA

  
Prof. Dr. Antonio Germano Magalhães Junior (Orientador)  
Universidade Estadual do Ceará - UECE

  
Prof.ª Dr.ª Maria de Lourdes da Silva Neta  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - IFCE

  
Prof. Dr. Denilson Cursino de Oliveira  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - IFCE

Às minhas filhas, Helena e Ana Cecília, por serem a minha razão para levantar todos os dias e buscar ser alguém melhor.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela vida.

Aos meus pais, Nilo e Socorro, pelo incentivo.

Ao meu esposo Francisco Jucá e às minhas filhas, Helena e Ana Cecília, pela compreensão e por terem suportado as minhas ausências.

Ao Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Júnior pela orientação e apoio.

Aos membros das bancas de qualificação e de defesa, Prof. Dr. Denilson Cursino de Oliveira e Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria de Lourdes da Silva Neta, pelas observações, questionamentos e críticas.

À Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE, pela disponibilização das informações.

Aos gestores e colegas da CGE que contribuíram das mais diversas formas para a concretização da pesquisa, especialmente, Flávio Jucá, Paulo Roberto de Carvalho, Anastácia da Silva, Luanda Maria de Figueiredo e Ivanilza Fernandes.

Aos amigos de todas as horas, que me estimularam e acompanharam todas as etapas da realização desse projeto.

“Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha”.  
(Pacto de São José da Costa Rica (1969))

## RESUMO

A promoção da transparência e do acesso à informação constitui um pilar para o fortalecimento das democracias modernas. O direito de acesso à informação foi reconhecido como um direito fundamental pela Constituição Federal de 1988, no entanto somente foi regulamentado com o advento da Lei de Acesso à Informação, em 2011. A partir de então todos os entes governamentais foram obrigados a institucionalizar instrumentos de acesso às informações públicas, contemplando duas formas de cumprimento da transparência, a transparência ativa e a transparência passiva. Na transparência ativa, a Administração Pública divulga informações à sociedade por iniciativa própria, de forma espontânea, independentemente de qualquer solicitação. Na transparência passiva, objeto dessa pesquisa, a Administração Pública divulga informações sob demanda em atendimento às solicitações da sociedade. O objetivo da pesquisa foi compreender a política de acesso à informação do Poder Executivo do Estado do Ceará, implementada por meio do Sistema Estadual de Acesso à Informação, identificando como está o cumprimento da transparência passiva. A abordagem adotada foi em parte quantitativa e em parte qualitativa. Quanto ao aspecto quantitativo, utilizou-se de análise descritiva de dados e cálculo de indicadores para responder os questionamentos formulados. Em relação ao aspecto qualitativo, buscou-se perceber a satisfação dos cidadãos quanto ao retorno do Estado para as demandas realizadas. O método utilizado foi o estudo de caso, tendo em vista compreender de forma específica a política estadual. Como suporte teórico da pesquisa, foi realizada pesquisa bibliográfica, consultadas obras de Dallari (1998, 2000), Dias e Matos (2012), Di Pietro (2006), Howlett *et al.* (2013), Lévy (1999), Mendel (2009), O'Donnell (1998), Rodrigues (2013), Rua (2012), Saravia (2006), Secchi (2013). Na análise documental foram utilizadas como fontes a legislação que institucionalizou a política em estudo, relatórios de gestão do órgão supervisor da política, documentos emitidos pelos principais atores do Sistema de Acesso à Informação Estadual, documentos integrantes do Planejamento Governamental do Ceará e informações de capacitação obtidas junto à Escola de Gestão Pública. A análise dos dados contemplou 40.143 registros dos pedidos de informações do período 2013 a 2017 e 2.810 registros sobre a satisfação dos requerentes quanto ao atendimento das demandas do período de 2015 a 2017. Os resultados encontrados demonstraram que a taxa de resposta do Poder Executivo foi de 99,81% das solicitações registradas no período, sendo 93,53% das respostas encaminhada no prazo de até 30 dias, e 98,52% das solicitações integralmente atendida. Quanto aos registros da pesquisa de satisfação, constatou-se que mais da metade dos requerentes avaliou o serviço



de informação ao cidadão como excelente, sendo 58% quanto à presteza no atendimento e 53,84% quanto à qualidade da informação repassada. A análise das manifestações dos requerentes indicou que alguns aspectos devem ser objeto de atenção tendo em vista o aperfeiçoamento do serviço de informação ao cidadão, em especial: a qualidade da resposta quanto à pertinência com a pergunta e a sua completude; a celeridade da resposta e a divulgação do serviço de informação ao cidadão. Considerando os indicadores evidenciados nesse trabalho, relativos à taxa de resposta, tempestividade e completude da resposta, com resultados superiores a 93%, conclui-se que a transparência passiva, como parte integrante da política de acesso à informação do Poder Executivo Estadual, em regra, está sendo cumprida de acordo com a Lei de Acesso à Informação, porém, encontra-se em processo de amadurecimento para alcançar a plena satisfação dos requerentes.

**Palavras – chave:** Políticas públicas. Transparência. Acesso à Informação. Transparência passiva.

## ABSTRACT

Promoting transparency and access to information is a pillar for strengthening modern democracies. The right of access to information was recognized as a fundamental right by the Federal Constitution of 1988, however it was only regulated with the advent of the Law on Access to Information in 2011. Since then, all government entities have been forced to institutionalize access to public information, including two forms of compliance with transparency, active transparency and passive transparency. In active transparency, the Public Administration discloses information to society on its own initiative, spontaneously, regardless of any request. In passive transparency, object of this research, the Public Administration discloses information on demand in response to the society's requests. The objective of the research was to understand the policy of access to information of the Executive Branch of the State of Ceará, implemented through the State System of Access to Information, identifying how is the fulfillment of passive transparency. The approach adopted was partly quantitative and partly qualitative. Regarding the quantitative aspect, a descriptive data analysis and calculation of indicators were used to answer the questions formulated. Regarding the qualitative aspect, we sought to perceive citizens' satisfaction regarding the State's return to the demands made. The method used was the case study, in order to understand specifically the state policy. As a theoretical support of the research, a bibliographical research was carried out, consulting works by Dallari (1998, 2000), Dias and Matos (2012), Di Pietro (2006), Howlett et al. (2013), Lévy (1999), Mendel (2009), O'Donnell (1998), Rodrigues (2013), Street (2012), Saravia (2006) and Secchi (2013). In the documentary analysis, the legislation that institutionalized the policy under study, management reports of the supervisor of the policy, documents issued by the main actors of the State Information Access System, documents integrating the Government Planning of Ceará and training information obtained together with the School of Public Management. The analysis of the data included 40,143 records of information requests from the period 2013 to 2017 and 2,810 records on the satisfaction of applicants regarding the demands of the period from 2015 to 2017. The results showed that the response rate of the Executive Branch was 99.81% of the requests registered in the period, with 93.53% of the responses sent within 30 days, and 98.52% of the requests were fully answered. Regarding the satisfaction survey records, it was verified that more than half of the applicants evaluated the information service to the citizen as excellent, being 58% regarding the promptness of care and 53.84% regarding the quality of information passed on. The analysis of the applicants' statements indicated that

certain aspects should be addressed with a view to improving the information service for the citizen, in particular: the quality of the answer as to the relevance of the question and its completeness; the speed of response and the dissemination of the information service to the citizen. Considering the indicators evidenced in this study, regarding the response rate, timeliness and completeness of the response, with results higher than 93%, it is concluded that passive transparency, as an integral part of the State Executive Branch's access to information policy, as a rule, is being complied with in accordance with the Law on Access to Information, but is in the process of maturing to achieve full satisfaction of applicants.

**Keywords:** Public policies. Transparency. Access to information. Passive transparency.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1 -</b>	<b>Dissertações de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará – Turmas 1 a 13.....</b>	<b>78</b>
<b>Tabela 2 -</b>	<b>Solicitações de Informação por Situação de Atendimento – Acumulado 2014 a 2017.....</b>	<b>112</b>
<b>Tabela 3 -</b>	<b>Prazo de Resposta por Ano – 2014 a 2017.....</b>	<b>114</b>
<b>Tabela 4 -</b>	<b>Situação de Atendimento Agrupada por Ano – 2014 a 2017.....</b>	<b>115</b>
<b>Tabela 5 -</b>	<b>Pedidos não Atendidos por Situação.....</b>	<b>119</b>
<b>Tabela 6 -</b>	<b>Quantidade de Solicitações de Informações não Atendidas, por Órgão – 2014 – 2017.....</b>	<b>119</b>
<b>Tabela 7 -</b>	<b>Assuntos mais Solicitados – 2014 a 2017.....</b>	<b>123</b>
<b>Tabela 8 -</b>	<b>Assuntos mais Solicitados por Órgão – 2014 a 2017.....</b>	<b>124</b>
<b>Tabela 9 -</b>	<b>Percentual de respostas da Pesquisa de Satisfação – 2015 a 2017.....</b>	<b>128</b>
<b>Tabela 10 -</b>	<b>Comentários da Pesquisa de Satisfação por Natureza – 2015 a 2017.....</b>	<b>131</b>
<b>Tabela 11 -</b>	<b>Comentários da Pesquisa de Satisfação com aspecto negativo – 2015 a 2017.....</b>	<b>132</b>
<b>Tabela 12 -</b>	<b>Comentários da Pesquisa de Satisfação com sugestão – 2015 a 2017.....</b>	<b>133</b>

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 -</b>	<b>Ciclo das Políticas Públicas.....</b>	<b>34</b>
<b>Figura 2 -</b>	<b>Evolução Anual do Número de Leis de Acesso nas Américas.....</b>	<b>51</b>
<b>Figura 3 -</b>	<b>Transparência Ativa e Transparência Passiva.....</b>	<b>64</b>
<b>Figura 4 -</b>	<b>Índice Global de Direito à Informação.....</b>	<b>69</b>
<b>Figura 5 -</b>	<b>Índice de Transparência – Avaliações MPF – 2015 e 2016.....</b>	<b>71</b>
<b>Figura 6 -</b>	<b>Escala Brasil Transparente – Metodologia de Avaliação.....</b>	<b>72</b>
<b>Figura 7 -</b>	<b>Escala Brasil Transparente – Ranking dos Estados.....</b>	<b>73</b>
<b>Figura 8 -</b>	<b>Achados e Pedidos – 2012 a 2017.....</b>	<b>74</b>
<b>Figura 9 -</b>	<b>Cumprimento de Transparência Passiva por Governos Subnacionais.....</b>	<b>75</b>
<b>Figura 10 -</b>	<b>Catálogo de Teses e Dissertações – Refinamento dos Programas.....</b>	<b>80</b>
<b>Figura 11 -</b>	<b>Portal da Transparência – 2012.....</b>	<b>86</b>
<b>Figura 12 -</b>	<b>Sistema de Acesso à Informação do Ceará.....</b>	<b>88</b>
<b>Figura 13 -</b>	<b>Sistema de Ouvidoria – 2013.....</b>	<b>99</b>
<b>Figura 14 -</b>	<b>Ceará Transparente – 2018.....</b>	<b>100</b>
<b>Figura 15 -</b>	<b>Cartilha Caminhos da Cidadania.....</b>	<b>101</b>
<b>Figura 16 -</b>	<b>Palestra de Educação Social.....</b>	<b>102</b>
<b>Figura 17 -</b>	<b>Indicadores Temáticos – Transparência, Controle e Participação Social.....</b>	<b>103</b>

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1 -</b>	<b>Diretrizes de Análise dos Dados.....</b>	<b>26</b>
<b>Quadro 2 -</b>	<b>Etapas do Ciclo da Política Pública.....</b>	<b>33</b>
<b>Quadro 3 -</b>	<b>Síntese dos Resultados Apontados nas Pesquisas sobre Transparência Pública – 2012 a 2017.....</b>	<b>77</b>
<b>Quadro 4 -</b>	<b>Títulos das Dissertações do Mestrado do Programa de Pós- Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará – Turmas 1 a 13 – Temas Aproximados.....</b>	<b>79</b>
<b>Quadro 5 -</b>	<b>Títulos das Dissertações - CAPES - Temas Aproximados.....</b>	<b>81</b>
<b>Quadro 6 -</b>	<b>Classificação da Informação Sigilosa – Lei nº 15.175/2012.....</b>	<b>87</b>
<b>Quadro 7 -</b>	<b>Comparativo das Leis de Acesso à Informação – Federal e Estadual.....</b>	<b>92</b>
<b>Quadro 8 -</b>	<b>Cursos Ofertados sobre Acesso à Informação – 2014 a 2018.....</b>	<b>97</b>
<b>Quadro 9 -</b>	<b>Situações de Atendimento.....</b>	<b>111</b>
<b>Quadro 10 -</b>	<b>Situações de Atendimento Agrupadas.....</b>	<b>115</b>
<b>Quadro 11 -</b>	<b>Fundamentação Legal por Situação de Atendimento.....</b>	<b>118</b>
<b>Quadro 12 -</b>	<b>Informações não Atendidas Fundamentadas como Sigilosas.....</b>	<b>120</b>
<b>Quadro 13 -</b>	<b>Órgãos com Maior Volume de Solicitações nos Assuntos listados na Tabela 8.....</b>	<b>125</b>
<b>Quadro 14 -</b>	<b>Perguntas e Respostas – Pesquisa de Satisfação.....</b>	<b>128</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAJI	Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
AESP-CE	Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas
CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Ceará
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEAI	Conselho Estadual de Acesso à Informação
CGAI	Comitê Gestor de Acesso à Informação
CGE	Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPD	Documento de Programa do País
CMSI	Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação
CSAI	Comitê Setorial de Acesso à Informação
DETRAN	Departamento de Trânsito
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EBT	Escala Brasil Transparente
ENCCLA	Estratégica Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
EGPCE	Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FUNECE	Fundação Universidade Estadual do Ceará
GTA/CGAI	Grupo Técnico de Apoio ao Comitê Gestor de Acesso à Informação
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPF	Ministério Público Federal
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PEFGP	Programa Estratégico de Formação para Gestores Públicos do Estado do Ceará
PM	Polícia Militar
PNUD	Plano Estratégico do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA	Plano Plurianual
SEPLAG	Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará
SEDUC	Secretaria de Educação do Ceará
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SESA	Secretaria de Saúde
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SOU	Sistema de Ouvidoria
SSPDS	Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>18</b>
<b>2</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS: TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL.....</b>	<b>28</b>
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	28
2.1.1	Conceitos Preliminares.....	29
2.1.2	Ciclo das Políticas Públicas.....	33
2.2	TRANSPARÊNCIA: UM PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO.....	40
2.3	ACESSO À INFORMAÇÃO: UM DIREITO FUNDAMENTAL.....	48
2.4	POLÍTICAS DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....	52
2.4.1	Precedentes Históricos.....	52
2.4.2	Abrangência, princípios e diretrizes da Lei de Acesso à Informação (LAI).....	57
2.4.3	Transparência Ativa.....	60
2.4.4	Transparência Passiva.....	63
2.4.5	Cumprimento da LAI no Cenário Nacional.....	69
2.4.6	Pesquisas Acadêmicas sobre Temas Aproximados.....	78
<b>3</b>	<b>POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO CEARÁ.....</b>	<b>83</b>
3.1	MODELO E REGULAMENTAÇÃO ESTADUAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....	83
3.2	ANÁLISE DO MODELO ESTADUAL À LUZ DOS REQUISITOS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LEI Nº 12.527/2011).....	91
3.3	CARACTERÍSTICAS DA IMPLEMENTAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA NO PODER EXECUTIVO ESTADUAL.....	95
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA: RESPOSTAS AOS PEDIDOS DE INFORMAÇÃO.....</b>	<b>105</b>
4.1	CARACTERIZAÇÃO DOS PEDIDOS DE INFORMAÇÃO.....	105
4.2	RESPOSTAS AOS PEDIDOS DE INFORMAÇÃO.....	111
4.3	REGISTROS DOS SOLICITANTES NA PESQUISA DE SATISFAÇÃO.....	127
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>135</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>139</b>
	<b>APÊNDICES.....</b>	<b>146</b>

APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DE TRANSPARÊNCIA DESENVOLVIDO PELA ENCCLA.....	147
APÊNDICE B - ENDEREÇO E HORÁRIO DE ATENDIMENTO DO SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO (SIC) - PODER EXECUTIVO ESTADUAL.....	148

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), batizada pelo Constituinte Ulysses Guimarães de “Constituição Cidadã”, instituiu o Estado Democrático de Direito, o qual tem como pressuposto o papel do povo como titular do poder. Nesse sentido, a Carta Magna estabeleceu vários instrumentos de participação da sociedade na gestão das políticas públicas, sendo a noção de democracia vinculada à capacidade dos cidadãos de participarem ativamente da gestão pública. Essa participação ativa dos cidadãos, por meio do efetivo controle social, requer que o cidadão tenha acesso à informação clara, confiável e oportuna, bem como sejam instituídos mecanismos que viabilizem a comunicação entre o Estado e o cidadão.

A “Constituição Cidadã” implementou na Administração Pública o princípio da publicidade, que consiste em um mecanismo de contribuição na efetivação da democracia. Entretanto, para que a publicidade possa efetivamente contribuir no processo democrático, esta não pode se limitar à publicação oficial de seus atos, deve ir além e alcançar a transparência das ações públicas. O princípio da transparência é uma ampliação do princípio da publicidade, alcança, pois, proporções mais amplas, por meio dele se assegura o conhecimento da atuação do Estado.

A promoção da transparência e do acesso à informação constitui um pilar para o fortalecimento das democracias modernas. No Brasil, como marco legal pertinente à transparência pública cabe destacar a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000), a qual estabeleceu, inicialmente, o acesso público às informações acerca da gestão fiscal do Estado, bem como a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011), que regulamentou o direito constitucional de acesso às informações de interesse coletivo ou geral.

O direito de acesso à informação, apesar de estar previsto na Carta Magna como um direito fundamental desde 1988, foi regulamentado com o advento da LAI (Lei nº 12.527/2011), em 2011. A referida Lei impôs, aos entes governamentais, a institucionalização de instrumentos de acesso às informações por eles custodiadas, contemplando duas formas de cumprimento da transparência, a transparência ativa e a transparência passiva. Na transparência ativa, a Administração Pública divulga informações à sociedade por iniciativa própria, de forma espontânea, independentemente de qualquer solicitação. Na transparência passiva, a Administração Pública divulga informações sob demanda em atendimento às solicitações da sociedade.

Nesse contexto, o estudo está direcionado à política de acesso às informações públicas a partir de advento da LAI (Lei nº 12.527/2011), com foco no cumprimento da transparência passiva, pelo Poder Executivo do estado do Ceará. A execução dessa política está sob a supervisão da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE).

O direito de acesso à informação, reconhecido como um direito humano fundamental por diversos instrumentos internacionais, está disposto no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, no artigo 13 da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos, no artigo 9 da Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos e o artigo 10 da Convenção Europeia sobre Direitos Humanos. Além disso, está previsto no artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição brasileira.

Os cidadãos, na perspectiva de usuários dos serviços públicos, necessitam de informações das mais diversas, a fim de subsidiar decisões pessoais, tais como matricular o filho na escola, ir a um posto de saúde, receber medicamentos gratuitos, informações sobre previdência, dentre outras. Além disso, na perspectiva de controladores da ação governamental, precisam conhecer as informações em poder do Estado para exercer o monitoramento das decisões e combater condutas indesejáveis, abuso de poder e corrupção.

O Brasil apresenta um elevado Índice de Percepção da Corrupção. Segundo dados da Transparência Internacional, divulgados por meio do Índice de Percepção da Corrupção 2017<sup>1</sup>, o Brasil apresentou piora no ranking mundial, caindo da 79ª para 96ª posição. Nesse cenário, a participação popular pode representar um fator de mudança, na medida em que os cidadãos exijam as devidas respostas de seus governantes, utilizando-se efetivamente dos canais de participação.

Além disso, em pesquisa realizada pelo Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação, em maio de 2018, intitulada “A Cara da Democracia no Brasil”, foi evidenciado por meio do relatório “Satisfação com a Democracia e Conjuntura Política no Brasil”<sup>2</sup>, que os padrões de satisfação dos brasileiros com o regime democrático encontram-se nos níveis mais baixos desde 2002. Os resultados da pesquisa indicaram que apenas 19,4% dos brasileiros afirmaram estar “muito satisfeitos” ou “satisfeitos”, representando uma queda significativa de quase 20 pontos percentuais com relação à pesquisa realizada em 2014 (38,9%). A referida pesquisa demonstrou uma queda na preferência pela democracia em relação a qualquer outra forma de governo, de 64% em 2014 para 56,1% em

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.ipc.transparenciainternacional.org.br/> Acesso em: 23 jul 2018

<sup>2</sup> Disponível em: [www.institutodademocracia.org](http://www.institutodademocracia.org) Acesso em: 30 jul 2018

2018. Outro aspecto analisado foi o apoio dos brasileiros à tomada do poder pelos militares por meio de um golpe de Estado nas seguintes circunstâncias: (a) “Diante de desemprego muito alto”; (b) “Diante de muitos protestos sociais”; (c) “Quando há muito crime”; e (d) “Diante de muita corrupção”. Nesse aspecto os resultados demonstraram um crescimento dos apoiadores de ruptura com a ordem democrática em caso de elevados níveis de crime (53,2%) e de corrupção (47,8%). (Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação, 2018).

Cabe ressaltar que o tema Transparência e Corrupção é objeto do Plano Estratégico do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil 2017-2021, conforme Relatório Anual do PNUD Brasil de 2017<sup>3</sup>, que apresenta os principais projetos, atividades e eventos realizados no ano que marcou o início da implementação do Documento de Programa do País (CPD) e estruturou as iniciativas do Brasil em torno de quatro pilares: pessoas, prosperidade, paz e planeta. No âmbito do pilar “paz” foram estabelecidos, dentre outros, como objetivo o incentivo à transparência e ao enfrentamento da corrupção.

A transparência pública e o acesso às informações públicas consistem em requisitos os quais possibilitam a consolidação do Estado Democrático, contribuindo para o exercício do controle social e para o combate à corrupção. A relevância do tema está associada à necessidade de garantir a implementação de políticas que possibilitem ampliar a participação popular, contribuindo para uma gestão pública mais eficiente, transparente e livre da corrupção.

No Ceará, o Plano de Governo elaborado para o período de 2015-2018, sob a gestão do Governador Camilo Santana, intitulado “Os 7 Cearás”<sup>4</sup> indicou sete perspectivas de atuação para o desenvolvimento do Estado, sendo uma delas a perspectiva do “Ceará da Gestão Democrática por Resultado”. Essa perspectiva indica, dentre outros desafios a serem superados, os desafios de “Garantir excelência e ética na gestão pública e privada” e “Estimular a participação ativa na formulação e monitoramento de políticas públicas”. (CEARÁ, 2014, p.35)

Como desdobramento do Plano de Governo para o período 2015-2018, o Plano Plurianual 2016-2019 (PPA 2016-2019) estabeleceu iniciativas e ações prioritárias

---

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/relatoriosanuais/relatorio-anual-pnud-brasil---2017.html/> Acesso em: 30 jul 2018

<sup>4</sup> Disponível em: [http://ptceara.org.br/images/conteudo/file/1\\_PlanodeGovernoCE2014.pdf](http://ptceara.org.br/images/conteudo/file/1_PlanodeGovernoCE2014.pdf) Acesso em: 30 jul 2018

relacionadas ao tema Participação, Controle Social e Transparência, os quais têm estreita relação com a regulamentação do direito constitucional de acesso à informação, por meio da LAI (Lei nº 12.527/2011), visto que foram estabelecidos procedimentos de observância obrigatória para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso às 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.

Assim, o Estado do Ceará formulou e implementou política de acesso à informação, a partir do advento da LAI (Lei nº 12.527/2011), tendo em vista o cumprimento dos ditames legais, bem como, por conseguinte, estabeleceu metas e ações no Planejamento Governamental para a vigência do PPA 2016-2019.

A pesquisa justifica-se pela necessidade de verificação do cumprimento dos requisitos estabelecidos para a política de acesso à informação no Estado do Ceará, tendo como referência normativa a LAI (Lei nº 12.527/2011), com foco nos aspectos atinentes à transparência passiva. A escolha da referência legal se fundamentou no fato de que a mencionada lei consiste no normativo vigente, no tratamento da matéria, bem como a obrigatoriedade de sua observação pelos demais entes federativos. A abordagem com foco nos aspectos estabelecidos para a denominada transparência passiva tem como motivação o objetivo de realizar pesquisa com caráter inovador, no âmbito dos mestrados de Políticas Públicas. Nesse sentido, conforme pesquisa no catálogo de dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), detalhada no corpo desse trabalho, não se identificou dissertação com o mesmo enfoque relativa ao estado do Ceará ou com abordagem específica na transparência passiva. Assim, entende-se que o objeto em estudo apresenta um caráter inovador e possui potencial para contribuir com a agregação de valor ao Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará, bem como para o efetivo cumprimento da política de transparência e acesso à informação no âmbito do Poder Executivo Estadual, a partir da análise dos resultados obtidos no período de 2013 a 2017. O recorte temporal escolhido se justifica no fato do Sistema Estadual de Acesso à Informação ter sido implementado em 2012, com o início da vigência da correspondente regulamentação, assim optou-se por verificar o período de cinco anos completos após a sua implementação, bem como não incluir fração de meses do ano de 2018, quando a pesquisa foi iniciada.

Além disso, registre-se que a pesquisadora é técnica integrante da CGE, órgão responsável pela supervisão da execução da política no âmbito estadual e poderá contribuir para o seu efetivo cumprimento, dando conhecimento à gestão sobre os resultados

encontrados e apresentando propostas de encaminhamentos, inclusive quanto a alternativas de melhoria no seu acompanhamento, no âmbito do Poder Executivo. Não obstante, fica afastado qualquer conflito ético entre o papel desta pesquisadora e o da profissional na CGE, pois a sua atuação no período de 2012 a 2018 foi na área de Planejamento e Desenvolvimento Institucional, sendo a supervisão da execução da política de acesso à informação realizada e gerida por área específica, então denominada Coordenação de Fomento ao Controle Social.

A partir do advento da LAI (Lei nº 12.527/2011), ficou garantido ao cidadão o acesso amplo a qualquer documento ou informação produzidos ou custodiados pelo Estado que não tenham caráter pessoal e não estejam protegidos por sigilo. A sua efetiva implementação requer a adoção de diversas providências por parte dos entes federativos. O estado do Ceará adotou medidas para dar cumprimento aos ditames legais, bem como editou a regulamentação própria, instituindo o Sistema Estadual de Acesso à Informação, por meio da Lei Estadual nº 15.175, de 28 de junho de 2012 (LAI Estadual). Transcorridos 6 anos desde a criação do Sistema Estadual de Acesso à Informação, e diante das justificativas anteriormente apresentadas, faz-se oportuno analisar como está ocorrendo o seu funcionamento nos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual. Cabe registrar que, em relatório publicado pela Transparência Brasil<sup>5</sup>, em setembro de 2017, foi apontado que quase 50% dos principais órgãos públicos brasileiros descumprem a LAI (Lei nº 12.527/2011). Identificou-se que 45% dos órgãos pesquisados ignoraram as solicitações de informações enviadas. Além disso, foi noticiado<sup>6</sup>, em 13 de julho de 2018, que o Ministério Público Estadual do Ceará (MPCE) acolheu a denúncia do jornalista Haroldo Barbosa contra a prefeitura de Fortaleza, por descumprimento da LAI (Lei nº 12.527/2011). Segundo informações constantes na notícia, o promotor Francisco Landim entendeu que a prefeitura de Fortaleza pode ser acionada por improbidade administrativa, por fornecer ao jornalista dados incompletos e aplicar sigilo inexistente em lei a informações não pessoais. Faz-se oportuno verificar se situações dessa natureza estão ocorrendo no âmbito do Estado do Ceará.

A mencionada lei avançou no conceito de transparência para considerá-la uma ferramenta para a melhoria da gestão pública e da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, além de uma forma de inibir a prática de más condutas e prevenir a corrupção. Estão previstas duas formas de cumprimento da disponibilização de acesso às informações, a transparência ativa e a transparência passiva. No que se refere à transparência ativa, segundo

---

<sup>5</sup> Disponível em: [http://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Relatório\\_LAI\\_16022018.pdf](http://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Relatório_LAI_16022018.pdf) Acesso em: 08 ago 2018.

<sup>6</sup> Disponível em: <http://www.abraji.org.br/noticias/mp-acolhe-denuncia-de-jornalista-contra-prefeitura-de-fortaleza-por-descumprimento-da-lai> Acesso em: 08 ago 2018

a qual a Administração Pública deve divulgar informações independentemente de requerimentos, a LAI (Lei nº 12.527/2011) consolidou práticas que já vinham sendo adotadas e também inovou, pois estabeleceu um conjunto mínimo de informações que obrigatoriamente devem ser publicadas na *internet* por todos os órgãos e entidades públicas de todos os Poderes e esferas de governo, bem como detalhou elementos que devem estar nos sites, tais como ferramentas de pesquisa, publicação de dados em formato aberto – uma das primeiras leis de acesso do mundo que previram essa característica - e mecanismos de acessibilidade para pessoas com deficiência. Por outro lado, a citada lei criou a transparência passiva, para que a sociedade possa ter acesso também àquelas informações que não são divulgadas proativamente. Nesse sentido, tornou obrigatório o atendimento a pedidos de qualquer pessoa, sem necessidade de motivação por parte do requerente, além de definir procedimentos, prazos de atendimento, mecanismo de recurso para o caso de negativa de acesso e o dever de criação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

Considerando a necessidade de delimitar o objeto da pesquisa, o estudo teve como questão norteadora entender como está funcionando a transparência passiva, como parte integrante da política de acesso à informação do Poder Executivo do Estado do Ceará, considerando os requisitos estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), no período de 2013 a 2017.

A mencionada questão norteadora foi desdobrada nos seguintes questionamentos:

- a) O modelo implementado para a Política de Acesso à Informação do Poder Executivo Estadual, relativamente ao aspecto da transparência passiva, atende aos requisitos estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)?
- b) Qual a taxa de resposta<sup>7</sup> aos pedidos de acesso à informação apresentados aos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual no período de 2013 a 2017?
- c) Os pedidos de acesso à informação apresentados aos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual no período de 2013 a 2017 foram respondidos no prazo legal?
- d) Dos pedidos de acesso à informação apresentados aos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual no período de 2013 a 2017, que foram respondidos, quantos foram atendidos integralmente, atendidos parcialmente ou foram negados?

---

<sup>7</sup> Considera-se taxa de resposta o quantitativo percentual resultante da relação entre o total de pedidos respondidos (inclusive após o prazo legalmente estabelecido) e o total de pedidos registrados, no período analisado. As respostas contemplam atendimento integral, atendimento parcial ou não atendimento.



e) Quais os assuntos e órgãos estaduais mais demandados por informações, no período de 2013 a 2017?

f) Como os requerentes avaliaram o serviço de informação ao cidadão, a partir dos registros das pesquisas de satisfação disponíveis no período analisado?

A pesquisa teve como objetivo compreender a política de acesso à informação do Poder Executivo do Estado do Ceará, implementada por meio do Sistema Estadual de Acesso à Informação, identificando como está o cumprimento da transparência passiva. Foram definidos os seguintes objetivos específicos da pesquisa:

1. Relacionar os aspectos teóricos das categorias Políticas Públicas, Transparência, Acesso à Informação e Políticas de Acesso à Informação.
2. Conhecer o modelo da política de acesso à informação no Poder Executivo do Estado do Ceará, objetivando a sua compreensão e a verificação de sua aderência aos requisitos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).
3. Analisar os pedidos de informações apresentados aos órgãos e entidades estaduais, no período de 2013 a 2017, observando indicadores de cumprimento da transparência passiva, bem como registros de satisfação dos requerentes.

Considerada a natureza da pesquisa, a abordagem adotada foi em parte quantitativa e em parte qualitativa. Quanto ao aspecto quantitativo, utilizou-se de análise descritiva de dados e cálculo de indicadores para responder os questionamentos formulados. Em relação ao aspecto qualitativo, buscou-se perceber a satisfação dos cidadãos quanto ao retorno do Estado para as demandas realizadas. A análise qualitativa é compreendida por Minayo (2002, p. 21) como sendo aquela que “trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, os processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.”.

O método adotado foi o estudo de caso. Segundo Gil (2010, p. 37) o estudo de caso “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros delineamentos já considerados.”. Nesse sentido, buscou-se compreender o modelo implementado no Poder Executivo Estadual relativo à Política de Acesso à Informação e como está funcionando. Para tanto, o caso específico foi estudado de forma detalhada, tendo em vista evidenciar a sua aderência aos requisitos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), bem como indicadores de cumprimento da transparência passiva e registros de satisfação dos requerentes de informações.

Para subsidiar a fundamentação teórica foram consultadas as obras de autores de referência em cada categoria, tais como: Dallari (1998, 2000), Dias e Matos (2012), Di Pietro (2006), Howlett *et al.* (2013), Lévy (1999), Mendel (2009), O'Donnell (1998), Rodrigues (2013), Rúa (2012), Saravia (2006), Secchi (2013).

A coleta de dados se baseou em pesquisa documental e levantamento de registros junto ao órgão responsável pela supervisão da política de acesso à informação no Poder Executivo do Estado do Ceará - Controladoria e Ouvidoria Geral (CGE), por meio dos sistemas informatizados de transparência, disponíveis para a sociedade no período de 2013 a 2017.

No tocante à pesquisa documental, foi identificada e examinada a legislação que institucionalizou a política em estudo, relatórios emitidos pela CGE acerca da sua implementação e monitoramento no âmbito do Poder Executivo Estadual, relatórios de gestão, documentos emitidos pelos principais atores do Sistema de Acesso à Informação Estadual, além de documentos integrantes do Planejamento Governamental do Ceará. Também foram analisadas informações de capacitação junto à Escola de Gestão Pública.

Em relação ao levantamento de registros dos sistemas informatizados de transparência, a pesquisadora realizou pedido de informação, por meio da ferramenta informatizada disponível a toda a sociedade (Plataforma Ceará Transparente), protocolado sob o número 5030945, em 06/09/2018. No referido pedido foram requeridas as solicitações de informações apresentadas pela sociedade, no período de 2013 a 2017, contemplando todos os registros. O atendimento foi efetuado com a entrega da base de dados do período solicitado, contendo 40.143 registros de solicitações, com exceção dos campos com informações pessoais, os quais foram analisados com abordagem quantitativa, relativamente à taxa de resposta, tempestividade da resposta, completude da resposta e perfil de demanda por órgão. Os registros relativos à pesquisa de satisfação dos requerentes foram disponibilizados para o período de 2015 a 2017, pois no período anterior a pesquisa não havia sido implantada, no total de 2.810 registros, os quais foram analisados com abordagem qualitativa, relativamente à avaliação do cidadão acerca do serviço de informação ao cidadão, com foco na resposta recebida. O Quadro 1 indica as diretrizes utilizadas para análise dos dados obtidos, tendo em vista responder as questões norteadoras da pesquisa.

**Quadro 1 – Diretrizes de Análise dos Dados**

Questão	Análise
O modelo implementado para a Política de Acesso à Informação do Poder Executivo Estadual, relativamente ao aspecto da transparência passiva, atende aos requisitos estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)?	Exame dos requisitos essenciais constantes na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), de observância obrigatória no modelo a ser adotado pelos entes federativos e confronto com os requisitos constantes no modelo de acesso à informação do Poder Executivo do Estado do Ceará.
Qual a taxa de resposta aos pedidos de acesso à informação apresentados aos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual no período de 2013 a 2017?	Exame do quantitativo de pedidos respondidos em relação ao total de pedidos apresentados no período analisado a fim de identificar a taxa de resposta. Considerar todos os pedidos respondidos, inclusive após o prazo legalmente estabelecido. Observar a variação da taxa de resposta durante os anos do período analisado.
Os pedidos de acesso à informação apresentados aos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual no período de 2013 a 2017 foram respondidos no prazo legal?	Exame da tempestividade da resposta aos pedidos de informações. Observar a proporção entre pedidos atendidos no prazo e fora do prazo e sua variação durante os anos do período analisado.
Dos pedidos de acesso à informação apresentados aos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual no período de 2013 a 2017, que foram respondidos, quantos foram atendidos integralmente, atendidos parcialmente ou foram negados?	Exame da completude das respostas aos pedidos de informações. Observar a proporção entre os pedidos atendidos integralmente, atendidos parcialmente ou negados, bem como sua variação durante os anos do período analisado. Em relação aos pedidos cujo acesso foi negado, observar as justificativas indicadas.
Quais os assuntos e órgãos estaduais mais demandados por informações, no período de 2013 a 2017?	Exame dos assuntos e órgãos mais demandados no período analisado, observando as variações ao longo dos anos.
Como os requerentes avaliaram o serviço de informação ao cidadão, a partir dos registros das pesquisas de satisfação disponíveis no período analisado?	Exame dos registros dos requerentes nas pesquisas de satisfação disponíveis no período analisado. Observar as manifestações dos requerentes em relação ao atendimento das solicitações de informação.

Fonte: Elaborado pela autora.

Para discorrer sobre os objetivos da pesquisa, este trabalho é composto por cinco seções, incluídas a Introdução e a Conclusão. Na segunda seção, intitulado “Políticas Públicas: transparência e acesso à informação no Brasil” são abordados os referenciais teóricos relativos às categorias gerais identificadas: políticas públicas, transparência como um princípio inerente ao sistema democrático, direito de acesso à informação como um direito fundamental e políticas de acesso à informação no Brasil, tendo por fim oferecer suporte teórico para esclarecer o primeiro objetivo específico da pesquisa. Para atender ao segundo objetivo específico da pesquisa, “Política de Acesso à Informação no Ceará” é o assunto da terceira seção onde serão apresentados o modelo e a regulamentação estadual de acesso à informação, sua análise à luz dos requisitos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº

12.527/2011) e, por fim, as características da implementação da transparência passiva no Poder Executivo Estadual. Por fim, a quarta seção, “Análise do cumprimento da Transparência da Passiva: respostas aos pedidos de informações”, objetivará responder ao terceiro objetivo específico do trabalho apresentando os dados e informações coletadas na pesquisa, assim como suas análises e constatações.

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS: TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL**

Essa seção trata das categorias políticas públicas, transparência como um princípio inerente ao sistema democrático, direito de acesso à informação como um direito fundamental e por fim, foram abordadas as políticas de acesso à informação no Brasil até a vigência da Lei de Acesso à Informação (LAI). Apresentaram-se os principais aspectos desse normativo, considerando que a regulamentação por parte dos estados e municípios deverá observar as suas diretrizes. Além disso, evidenciou-se o cumprimento da LAI no cenário nacional, a partir de pesquisas realizadas por algumas instituições governamentais e não governamentais, durante os cinco primeiros anos de sua vigência, bem como pesquisas acadêmicas sobre assuntos aproximados. O objetivo desta seção foi situar a temática em relação às principais categorias relacionadas, e apresentar um panorama no cenário nacional quanto às pesquisas institucionais e acadêmicas realizadas.

### **2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS**

As atividades estatais se desenvolvem em um contexto crescentemente dinâmico, em consequência da globalização, que acarretou uma intensificação da interação entre os indivíduos, empresas e estados nacionais e internacionais, inclusive no âmbito das finanças e comércio, facilitada pela evolução tecnológica. Esse contexto requer um reexame acerca do papel do Governo. Dentre as razões para o reexame do papel do Governo, indicadas pelos membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) estão a mudança profunda e rápida do contexto econômico e institucional, os problemas de complexidade crescente vinculados à globalização, as novas tecnologias de comunicação e informação e o papel decisivo da mídia, a crescente participação dos usuários e grupos de pressão nos processos decisórios e a exigência de maior transparência e provisão de informação em todas as áreas da ação governamental (SARAVIA, 2006).

A partir da década de 70, um cenário de crises impôs às organizações uma gestão estratégica que viabilizasse respostas rápidas frente aos desafios apresentados pelo contexto. No entanto, as organizações estatais demoraram para se modificar ou reagir em decorrências das circunstâncias. Esse retardo acarretou uma ineficiência, prejudicando a capacidade de

resposta estatal frente aos anseios da população e a credibilidade das instituições (SARAVIA, 2006).

No âmbito público, registrou-se, ademais, um desejo crescente de participação democrática nas decisões estatais, na sua implementação, no seu controle e nos seus benefícios. A telemática (comunicações + informática) permitiu fortalecer a transparência e o conseqüente controle social nas ações do Estado. (SARAVIA, 2006, p.26)

Nesse contexto, observou-se, ao longo dos anos 80 um fortalecimento da concepção mais ágil da atividade governamental, baseada na ideia de política pública, e favorecida pelas transformações no campo da tecnologia, da economia e da administração, viabilizando a democratização do sistema político. A partir de então:

“[...] a produção em matéria de políticas públicas busca analisar o modo de funcionamento da máquina estatal, tendo como ponto de partida a identificação das características das agências públicas ‘fazedoras’ de política; dos atores participantes desse processo de ‘fazer’ políticas; das inter-relações entre essas variáveis (agências e atores); e das variáveis externas que influenciam esse processo. (VIANA *apud* SARAVIA, 2006, p. 26 e 27)

Assim, o processo de política pública se apresenta como uma forma para responder com eficiência aos anseios da sociedade diante das rápidas mudanças e incertezas do contexto em comento, pois torna possível analisar a condução das atividades do governo.

### **2.1.1 Conceitos Preliminares**

Tendo em vista compreender os conceitos centrais relacionados às políticas públicas, referimo-nos às lições Rua (2012, p.7), que fundamentando-se em O’Donnell e Schmitter, indica que as políticas públicas representam “instâncias empíricas do Estado em ação e mobilizam diretamente todos aqueles envolvidos com a administração pública”. O termo “política”, no inglês, *politics*, faz referência às atividades políticas, as quais expressam relações de poder e se destinam a produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas. Por outro lado, o termo *policy* é utilizado para referir-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas (RUA, 2012).

Corroborando com o entendimento de Rua, relativamente ao termo *politics*, Dias e Matos (2012) esclarecem que o termo se refere ao conjunto de interações que definem múltiplas estratégias entre atores para melhorar seu rendimento e alcançar certos objetivos, sendo a política entendida como a construção do consenso e luta pelo poder. Quanto ao termo *policy* é entendido como a ação do governo, que se propõe a garantir a ordem, por meio da

coerção física, e providenciando ações para atendimento das necessidades da sociedade. (DIAS e MATOS, 2012, p. 2).

Para Rodrigues (2013, p.13), política pública é “o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos são divergentes – tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade.”. Nesse sentido, observa-se uma aproximação entre poder e política pública, considerando que interesses divergentes dos grupos que compõem a sociedade serão convertidos em uma política comum, compartilhada com todos. De forma sucinta, Thomas Dye (*apud* HOWLETT *et al.*, 2013, p.6) descreve a política pública como “tudo que um governo decide fazer ou deixar de fazer”. Essa definição, a despeito de não permitir diferenciar decisões triviais de decisão complexas, apresenta elementos centrais para a definição em análise, que são relacionados à ideia de decisões governamentais conscientes e deliberadas. Com maior precisão Jenkins (*apud* HOWLETT *et al.*, 2013, p.8) assim define a política pública:

um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores. (JENKINS *apud* HOWLETT *et al.*, 2013, p.8)

A definição de Jenkins acrescenta à reflexão a importância da capacidade do governo para implementar suas decisões, que, por muitas das vezes é objeto de limitações, exemplificadas por Howlett *et al.* (2013, p.8) como a falta de recursos financeiros, de pessoal ou de informação, dentre outras. Destaca-se, assim, o papel das estruturas organizacionais, externas e internas ao governo, e o impacto sobre a capacidade política.

As políticas públicas são consideradas uma área do conhecimento contida nas Ciências Políticas, que foram adquirindo autonomia e caráter científico a partir de meados do século XX na Europa e nos Estados Unidos, tendo ocorrido com objetivos distintos. Na Europa, buscava-se explicar o papel do Estado e de suas organizações mais importantes na produção das políticas públicas, enquanto nos Estados Unidos, e no Brasil, o foco foi na ação dos governos. Assim, as políticas públicas constituem um meio de concretização dos direitos que estão codificados nas leis de um país (DIAS e MATOS, 2012). Arretche (2003) assim se manifesta quanto ao crescente interesse pelo estudo das políticas públicas, no caso brasileiro:

está diretamente relacionado às mudanças recentes na sociedade brasileira. O intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais – resultado em grande parte da competição eleitoral, da autonomia dos governos

loais, bem como dos programas de reforma do Estado - , assim como as oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais – seja pelo acesso de segmentos tradicionalmente excluídos a cargos eletivos, seja por inúmeras novas modalidades de representação de interesses – despertaram não apenas uma enorme curiosidade sobre os “micro” mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro, como também revelaram o grande desconhecimento sobre sua operação e impacto efetivo. (ARRETCHE, 2003, p. 7-8)

Nesse contexto, elucida Faria (2013) que a subárea denominada Análise de Políticas Públicas (ou as *Policy Sciences*), desde o seu nascedouro, apresenta um caráter interdisciplinar e destaca o trabalho pioneiro de Harold Lasswell como tendo inaugurado o campo de trabalho na academia, em fins da década de 1940 e início da de 1950. As *Policy Sciences*, desde sua origem, buscaram se orientar pela aplicação do conhecimento científico às questões que afetam a governança e o governo (DeLeon *apud* FARIA, 2013, p.16). Segundo Faria (2013) a abordagem das chamadas *Policy Sciences* está calcada no seguinte tripé:

- (1) Trata-se de uma perspectiva analítica (e de intervenção) explicitamente voltada para os problemas, problemas sociais e políticos que devem ser contextualizados, o que faz com que a abordagem seja
- (2) multidisciplinar nas suas articulações práticas e intelectuais. Isso porque, muito singelamente, como apontado por DeLeon, “quase todo problema social ou político tem múltiplos componentes que estão associados às várias disciplinas acadêmicas, não recaindo claramente em nenhum domínio disciplinar exclusivo” (DeLeon, 2006, p. 40-41).
- (3) As *Policy Sciences* são consciente e explicitamente orientadas por valores, particularmente o *ethos* democrático e a busca da dignidade humana. (FARIA, 2013, p. 17)

Diante do exposto, pode se depreender que a análise de políticas públicas envolve certo grau de complexidade, em função do aspecto multidisciplinar que lhe é inerente. Além disso, busca-se solução para problemas sociais, os quais têm relação com diversos atores sociais e interesses. Do ponto de vista teórico-conceitual, o foco da política pública está nas explicações sobre a sua natureza e seus processos, tendo repercussão na economia e na sociedade, assim, devendo explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Trata-se, pois, de campo do conhecimento que busca a ação do governo, a análise dessa ação e, quando necessário, a mudança de curso das ações (SOUZA, 2006).

Rua (2012, p.25) mencionando o trabalho de Dye (1981) registra que a literatura apresenta diversas abordagens e modelos para realizar a análise de políticas públicas, quais sejam: modelo institucional; de processo; de grupos; de elites; racional; incremental; teoria dos jogos; e modelo de sistema. Como forma de lidar com mencionada complexidade, Rua (2012) apresenta o modelo de ciclo de política (*policy cycle*), que aborda as políticas públicas mediante a sua divisão em etapas sequenciais (RUA, 2012, p.34), a seguir relacionadas:



- **Formação da agenda**, que ocorre quando uma situação qualquer é reconhecida como um problema político e a sua discussão passa a integrar as atividades de um grupo de autoridades dentro e fora do governo;
- **Formação das alternativas e tomada de decisão**: ocorre quando, após a inclusão do problema na agenda e alguma análise deste, os atores começam a apresentar propostas para sua resolução. Essas propostas expressam interesses diversos, os quais devem ser combinados, de tal maneira que se chegue a uma solução aceitável para o maior número de partes envolvidas. Ocorre, então, a tomada de decisão;
- A **tomada de decisão** não significa que todas as decisões relativas a uma política pública foram tomadas, mas, sim, que foi possível chegar a uma decisão sobre o núcleo da política que está sendo formulada. Quando a política é pouco conflituosa e agrega bastante consenso, esse núcleo pode ser bastante abrangente, reunindo decisões sobre diversos aspectos. Quando, ao contrário, são muitos os conflitos, as questões são demasiado complexas ou a decisão requer grande profundidade de conhecimentos, a decisão tende a cobrir um pequeno número de aspectos, já que muitos deles têm as decisões adiadas para o momento da
- **Implementação**; a implementação consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade. Normalmente, a implementação se faz acompanhar do **monitoramento**: um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares e intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política. O monitoramento é um instrumento de gestão das políticas públicas e o seu objetivo é facilitar a consecução dos objetivos pretendidos com a política; e
- A **avaliação** é um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores. Juntamente com o monitoramento, destina-se a subsidiar as decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam obtidos. (RUA, 2012, p.35-36, grifos da autora)

Assim, as fases do ciclo de política pública sugeridas por Rua (2012) são: formação da agenda; formação das alternativas e tomada de decisão; tomada de decisão; implementação e monitoramento; e avaliação. Sobre o assunto, Dias e Matos (2012) registram que os ciclos ou processos de políticas constituem um modelo de análise proposto pela primeira vez por Charles Jones em 1970, e desde então, são cinco as fases na vida ou desenvolvimento de uma política pública que mais são utilizadas: identificação de um problema, formulação de soluções, tomada de decisões, implementação e avaliação. O número de fases ou estágios é variável na literatura, não havendo consenso entre os autores (DIAS e MATOS, 2012, p. 63). Rodrigues (2013) ressalta que o modelo dos ciclos das políticas públicas é uma interpretação que serve muito mais como recurso de análise do que como referência a um fato real, pois as políticas são concebidas como um processo composto por um conjunto de atividades que visam atender às demandas e interesses da sociedade. No tópico seguinte abordam-se os principais aspectos do mencionado ciclo das políticas públicas.

### 2.1.2 Ciclo das Políticas Públicas

Tendo em vista realizar análise das etapas que compõem o ciclo das políticas públicas, foram consultados os autores indicados no Quadro 2 e identificadas as correspondentes etapas.

**Quadro 2 – Etapas do Ciclo da Política Pública**

<b>Autor</b>	<b>Rua (2012)</b>	<b>Rodrigues (2013)</b>	<b>Dias e Matos (2012)</b>	<b>Secchi (2013)</b>
<b>Etapas do Ciclo</b>		preparação da decisão política	a problemática pública	identificação do problema
	formação da agenda	agenda setting	formação da agenda	formação da agenda
	formação das alternativas e tomada de decisão	formulação	formulação de políticas ou alternativas	formulação de alternativas
	tomada de decisão		tomada de decisão	tomada de decisão
	implementação	implementação	implementação	implementação
	monitoramento	monitoramento	acompanhamento, monitoramento	
	avaliação	avaliação	avaliação	avaliação
			continuidade, reestruturação ou extinção	extinção

Fonte: Rua (2012), Rodrigues (2013), Dias e Matos (2012), Secchi (2013). Elaborado pela autora.

Considerando que a política de acesso à informação objeto do presente trabalho foi institucionalizada no Estado do Ceará em 2012, com início da execução no referido ano, a pesquisa foi centrada na verificação do alcance dos seus objetivos propostos, à luz da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), tratando-se assim de uma análise pontual (monitoramento) das ações do governo referentes ao cumprimento da transparência passiva no período analisado (2013-2017). Nada obstante, também foi abrangida pela pesquisa a descrição de ações adotadas durante a etapa da implementação, bem com a verificação de indicadores de desempenho, que consistem em etapas preliminares do ciclo avaliativo.

Nesse sentido, optou-se por tomar como base o modelo do ciclo da política pública de Rua (2012), tendo em vista ser uma das autoras que apresenta de forma destacada e didática as etapas de implementação, monitoramento e avaliação. O processo das políticas

públicas compreendido por Rua (2012, p. 34) é representado por meio da Figura 1, considerando as etapas que compõem o seu ciclo:

**Figura 1 – Ciclo das Políticas Públicas**



Fonte: RUA (2012, p. 34)

Na concepção do ciclo das políticas públicas elaborado por Rua (2012), o processo político, que é formado de uma série de atividades políticas, tem como resultante a política pública. Essa abordagem identifica fases sequenciais no processo de produção de uma política.

Primeiramente é necessário a identificação do problema, sendo a primeira atividade de governo a formação da questão a ser resolvida. Essa etapa é preparatória à decisão política, quando o governo decide enfrentar determinado problema e buscar algum tipo de solução. Trata-se, pois, de decidir sobre a inclusão de determinado item na agenda governamental, frente aos recursos limitados e à competição entre diversos atores e grupos interessados. Para que um problema real entre na agenda de governo, deverá transformar-se em um problema político, a partir de mobilização política na qual os atores chamam a atenção das autoridades para a questão. Alguns dos atores que se preocupam constantemente com a identificação de problemas públicos são os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais. Secchi (2013), à luz de Sjoblom, ressalta que a identificação do problema público envolve a percepção do problema, a definição ou delimitação do problema e a avaliação da possibilidade de solução (DIAS e MATOS, 2012;

RODRIGUES, 2013; SECCHI, 2013). Acerca do problema público, ressalta Dias e Matos (2012):

[...] um problema chama a atenção pública porque afeta um interesse ou direito público de forma que: viola compromissos legítimos; enfraquece a condição comum de cidadãos; vai contra os valores comuns que sustentam a comunidade; causam danos aos bens sociais de forma que eles apenas podem ser protegidos através da ação coletiva ou, ainda, vai contra a justiça, a equidade ou interesse comum. (DIAS e MATOS, 2012, p. 68)

A segunda etapa no processo de formação das políticas públicas diz respeito à formação da agenda, momento em que o problema identificado se torna efetivamente um problema público, e as decisões sobre esse problema poderão resultar em políticas ou programas de governo. Uma agenda de políticas consiste em uma lista de prioridades (problemas ou temas entendidos como relevantes) resultante de um processo pouco sistemático e extremamente competitivo, que passa a receber a atenção dos formuladores de políticas. Segundo Secchi (2013, p. 46) “a agenda pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importante.” (DIAS e MATOS, 2012; RODRIGUES, 2013; RUA, 2012; SECCHI, 2013). A priorização de um problema político na agenda governamental depende de alguns fatores, conforme indica Rua (2012):

Para que um “estado de coisas” se torne um problema político e passe a figurar como um item da agenda governamental, é necessário que apresente pelo menos uma das seguintes características: mobilize ação política [...]; constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe [...]; e constitua uma situação de oportunidade.” (RUA, 2012, p. 70 e 71).

Quanto aos fatores de priorização dos problemas na agenda governamental, à luz de Rua (2012), a mobilização de ação política está relacionada à capacidade de expressão dos interesses de grupos em posições estratégicas ou com recursos de poder, tais como: influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos, organização, etc. Em situações de crise o ônus de não resolver o problema é maior que o de resolvê-lo e em relação à situação de oportunidade indica que algum ator relevante poderá obter vantagens com o tratamento do problema.

A etapa seguinte trata da formulação de políticas públicas ou alternativas, momento em que serão discutidas as possíveis ações para lidar com determinado problema público, e a questão que entrou na agenda pública possa ser transformada em política, por meio da elaboração de proposta de solução. Para Dias e Matos (2012, p. 76) “o processo de

formulação de políticas para solucionar um problema inscrito na agenda pública permite resolver qual das diferentes alternativas existentes será mais apropriada para diminuir a tensão entre a situação atual e a situação desejada”. Na construção de alternativas são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações para alcançar os objetivos estabelecidos. Ressalta Secchi (2013, p. 49) que “Cada uma das alternativas vai requerer diferentes recursos técnicos, humanos, materiais e financeiros. Cada uma das alternativas terá chances diferentes de ser eficaz.” Assim, a formulação de políticas abrange a identificação da alternativa considerada mais conveniente, bem como da definição de seus objetivos e marcos jurídico, administrativo e financeiro, os quais serão objeto posterior de autorização e legitimação. (DIAS e MATOS, 2012; RODRIGUES, 2013; SECCHI, 2013)

O processo de escolha de determinadas alternativas em vez de outras é inerente à atuação do Estado, no entanto é fortemente influenciado pelos diversos atores envolvidos e com interesse na questão a ser solucionada. Assim, a tomada de decisão se revela como o resultado da confrontação entre os atores, nem sempre preponderando a alternativa mais racional ou coerente. Trata-se, pois, de uma competição entre os atores na defesa de seus interesses, que culminará com o estabelecimento de um procedimento legal, por um dos atores, fazendo se sobrepor uma resposta ao problema em detrimento de outras. Pasquino (*apud* DIAS e MATOS, 2012, p. 78) registra que “Apesar de tudo, com base numa seleção entre as alternativas politicamente aceitáveis e praticáveis, chega-se, finalmente, a uma decisão”. Essa decisão, então, é formalizada, legitimada e se reveste da força e autoridade que emanam do Estado. Secchi (2013, p. 51 e 52) indica três formas para que a escolha de alternativas de solução para problemas públicos possa ocorrer: a) os tomadores de decisão têm problemas em mãos e correm atrás de soluções; b) os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções, e as soluções aos problemas; e c) os tomadores de decisão têm soluções em mãos e correm atrás de problemas. Tomada a decisão, será necessária a adoção de providências para que essa seja efetivamente cumprida, o que poderá não ocorrer em função dos mais diversos fatores afetos ao contexto. (DIAS e MATOS, 2012; SECCHI, 2013)

A adoção das providências necessárias para fazer a decisão tomada ser cumprida está situada na etapa de implementação da política pública. Segundo os ensinamentos de Rua (2012):

A implementação é um processo de diversos estágios que compreende diversas decisões para a execução de uma decisão básica, previamente definida em um conjunto de instrumentos legais. Idealmente essa decisão identifica os problemas a serem resolvidos, os objetivos a serem alcançados e as estruturas (arranjo institucional) de execução. (RUA, 2012, p. 92).

A etapa de implementação envolve todas as ações que precisam ser realizadas para fazer a política sair do papel e funcionar efetivamente, abrangendo, assim, providências atinentes ao provimento de recursos financeiros, materiais, humanos, tecnológicos, bem com articulações políticas com vistas à pactuação de responsabilidades e estabelecimento de parcerias que se façam necessárias, especialmente quando há o envolvimento de diferentes níveis de governo. Dias e Matos (2012, p. 79) pontua que “na perspectiva de análise de políticas públicas, esta etapa é fundamental porque é nela que a política, até então quase feita exclusivamente de discursos e de palavras, se transforma em fatos concretos.” Relativamente ao planejamento administrativo e de recursos humanos do processo político, Rodrigues (2013, p.51) indica algumas perguntas que contribuem para identificar problemas na implementação da política, a saber: “Existem tempo e recursos (materiais e humanos) suficientes para colocar essas ações em prática? A relação causa-efeito/meios-fins é adequada? Os objetivos da política/programa estão claros? Há comunicação e coordenação perfeitas?” Acrescenta, ainda, Rodrigues (2013, p.51) que a preparação para colocar as ações do governo em prática requer que “a política a ser implementada seja baseada numa teoria que relacione a causa (do problema) com o efeito desejado (a solução proposta). Os resultados dessa etapa do processo (*outcome*) constituem-se no impacto do programa ou política implementada.” (DIAS e MATOS, 2012; RODRIGUES, 2013; RUA, 2012).

Na etapa de implementação também são tomadas decisões cruciais e não somente implementadas. As políticas são implementadas por meio de redes de agentes públicos, bem como de agentes não governamentais, o que torna essa etapa complexa em face de se situar em um campo interorganizacional. Secchi (2013, p.56) citando as contribuições teóricas de Pressman e Wildavsky, em publicação de 1973, sintetiza pontuando que “a implementação de políticas públicas não se traduz apenas em problema técnico ou problema administrativo, mas sim em um grande emaranhado de elementos políticos que frustram os mais bem-intencionados planejadores.”. Estudar a fase de implementação possibilita visualizar, de forma mais estruturada, os obstáculos e as falhas do processo, além de alcançar erros anteriores à tomada de decisão, tais como problemas mal formulados, objetivos mal traçados e otimismo exagerados. Alguns aspectos críticos podem ser identificados nessa fase, relacionadas às dimensões institucional, organizacional e ambiental, a seguir relacionados. (DIAS e MATOS, 2012; SECCHI, 2013)

Dimensão institucional: falta de clareza na definição dos objetivos, metas e estratégias; inadequação da teoria que informa a concepção da política; diversidade de atores envolvidos na execução da política; inexperiência dos atores com as

estratégias de implementação; incompatibilidade entre a natureza da política e as técnicas de gestão e forma de organização do trabalho.

Dimensão organizacional: excesso de burocracia (resistência à mudança ou à inovação); tarefas fragmentadas e vários níveis hierárquicos; departamentos isolados/desarticulados; ausência de informações confiáveis e precisas para monitorar a implementação; baixo grau de comunicação entre decisores e executores; ausência de profissionais especializados; inexistência ou baixo índice de incentivos para melhorar a gestão; falta de motivação dos funcionários (baixos salários e ausência de política de atualização e capacitação); rotatividade dos atores políticos.

Dimensão ambiental: dificuldade de participação dos beneficiários da política (baixo nível de informação, de influência e de organização); distância entre os órgãos centrais de tomada de decisão e os executores da política. (DIAS e MATOS, 2012, p. 82 e 83).

Assim, a partir do processo de implementação de uma política pública, há necessidade de verificar, por meio de avaliações, se as ações de governo tiveram ou não êxito, tendo em vista apontar em que medida os governos se mostram responsivos frente às necessidades dos cidadãos. Para Osuna e Márquez (*apud* DIAS e MATOS, 2012, p. 84) o conceito de avaliação não deve ser visto como a etapa final do processo de planejamento, mas como “uma visão integrada, onde a avaliação é realizada em todas as fases da concepção dos programas, analisa a pertinência e a coerência dos problemas, objetivos e instrumentos envolvidos, o processo de implementação do programa e seus resultados”. Trata-se, pois, de um processo transversal a toda a política, cujas análises podem produzir informações sobre o desempenho da política e subsidiar a tomada de decisões sobre eventuais modificações, continuidade ou de sua extinção. Por outro lado, há de se diferenciar avaliação de monitoramento. Para Rodrigues (2013, p.51), o monitoramento consiste em uma “avaliação pontual (monitoramento) das ações de governo referentes ao impacto da implementação.” (DIAS e MATOS, 2012; RODRIGUES, 2013) Acerca do monitoramento, esclarece Rua (2012):

O monitoramento é o exame contínuo dos insumos, atividades, processos, produtos (preliminares, intermediários e finais), efeitos ou impactos de uma intervenção, com a finalidade de otimizar a sua gestão, ou seja, obter mais eficácia, eficiência e, dependendo do alcance do monitoramento, efetividade. Implica a possibilidade de interferir no curso da implementação de uma política, programa ou projeto, caso se perceba que a sua concepção não é adequada à solução do problema, por equívoco de planejamento ou por mudança da própria realidade. (RUA, 2012, p. 109 e 110).

Elucida, ainda, Rodrigues (2013):

Durante o monitoramento abre-se a possibilidade de corrigir os rumos da implementação, não só para que o desempenho das ações seja maximizado, mas também para que estas levem em conta se a relação meios-fins está adequada e se

as metas previamente propostas têm de fato, efetividade. (RODRIGUES, 2013, p. 51).

O principal objetivo do monitoramento “é obter informações precisas e relevantes para habilitar as alterações necessárias na concepção ou execução do programa. Para isto, durante a execução, é essencial coletar dados que descrevam o comportamento do programa.” (DIAS e MATOS, 2012, p. 88). A análise do comportamento do programa possibilitará conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou.

Desta forma, o monitoramento consiste em importante ferramenta de gestão que se baseia na análise de dados e caracteriza-se por ser interativa e proativa, utilizando-se das informações necessárias para a sua finalidade. Seus resultados devem contribuir para o aperfeiçoamento do trabalho, gerando aprendizagem sobre as políticas públicas. (RUA, 2012)

A avaliação, à luz de Secchi (2013, p.63), “é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou.” Para que seja possível avaliar uma política faz-se necessário definir critérios, indicadores e padrões, os quais consistem em mecanismos lógicos que servem como parâmetros para escolhas ou julgamentos. Os principais critérios usados para avaliações são: economicidade (nível de utilização de recursos), produtividade (nível de saídas de um processo produtivo), eficiência administrativa (nível de conformação da execução aos métodos preestabelecidos), eficiência econômica (relação entre produtividade e recursos utilizados), eficácia (nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos) e equidade (homogeneidade de distribuição de benefícios). Os critérios são operacionalizados por meio de indicadores, os quais podem ser criados para medir as entradas do sistema (insumos, esforços), saídas (produtividade de serviços ou produtos, realizações) e resultados (satisfação dos usuários/cidadãos). A avaliação da política pública pode ter como consequência a continuação da política da forma como está, a sua reestruturação ou a sua extinção. (SECCHI, 2013)

Avaliar uma política envolve algumas dificuldades, as quais Secchi (2013) indica dentre as principais, as seguintes: a avaliação sistemática é dispendiosa quanto às informações e tempo necessários; em algumas políticas os objetivos não estão claros ou são explícitos, mas servem apenas para fins simbólicos; dificuldade em separar os efeitos sociais produzidos pela política pública e efeitos sociais produzidos por outras causas (multicausalidade); resistência daqueles que são avaliados; dificuldade em apresentar os resultados em formato adequado; tempo de maturação de uma política pública (em torno de dez anos). Apesar das dificuldades



mencionadas, as avaliações podem produzir informações úteis e sua importância é evidente quando se compara resultados de avaliações sistemáticas com avaliações casuísticas. (SECCHI, 2013) Acerca da importância da avaliação, registra Dias e Matos (2012):

A avaliação é uma ferramenta importante porque permite à administração realizar uma série de ações em função dos resultados obtidos, entre os quais: gerar informações úteis para futuras políticas públicas; prestar contas de seus atos; justificar as ações e explicar as decisões; corrigir e prevenir falhas; responder se os recursos, que são escassos, estão produzindo os resultados esperados e da forma mais eficiente possível; identificar as barreiras que impedem o sucesso de um programa; promover o diálogo entre os vários atores individuais e coletivos envolvidos; fomentar a coordenação e a cooperação entre esses atores. (DIAS e MATOS, 2012, p.85)

Do exame do processo de uma política pública cabe ressaltar, à luz de Secchi (2013), que para executar as políticas públicas são necessários instrumentos de política pública, dentre os quais a literatura especializada (*apud* Secchi, 2013, p. 58 e 59) cita a informação ao público, referindo-se à “disseminação de informações importantes para o indivíduo e para o público ou a criação de senso de dever moral (relação do indivíduo com a sociedade)”. Nesse sentido, a informação ao público, além de consistir em um instrumento para a execução de políticas públicas das mais diversas áreas, pode ser objeto de avaliação no âmbito de uma política específica de acesso às informações públicas, foco dessa pesquisa. A pesquisa se propõe a verificar a execução da política de acesso à informação no Poder Executivo do Estado do Ceará, tendo em vista evidenciar o grau de cumprimento dos objetivos estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação, no tocante à transparência passiva, por meio da análise dos resultados obtidos nos primeiros cinco anos de sua implementação (2013 a 2017).

Nos tópicos seguintes abordam-se, como categorias específicas, o princípio da transparência no contexto democrático, o direito fundamental de acesso à informação e as políticas de acesso à informação no Brasil.

## 2.2 TRANSPARÊNCIA: UM PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

A base do conceito de Estado Democrático é, sem dúvida, a noção de governo do povo e este nasceu das lutas contra o absolutismo, sobretudo através da afirmação dos direitos naturais da pessoa humana. Os princípios que passaram a nortear os Estados, como exigências da democracia, são: a supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos. Importante destacar a supremacia da vontade popular como um dos

elementos substanciais da democracia, que significa a prevalência da vontade do povo sobre a de qualquer indivíduo ou grupo. Dallari (2000, p. 304) elucida: “Democracia implica autogoverno, e exige que os próprios governados decidam sobre as diretrizes políticas fundamentais do Estado”. Assim, para que o governo seja do povo, o povo precisa participar, o povo precisa ser cidadão. À luz de Dallari (1998, p. 14), a cidadania “expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social.” Para Chauí (2012):

[...] só há democracia com a ampliação contínua da cidadania. Por esse motivo, a cidadania, que nas chamadas democracias liberais se define apenas pelos direitos civis, numa democracia social real, ao contrário, amplia o sentido dos direitos, abrindo um campo de lutas populares pelos direitos econômicos, sociais e culturais, opondo-se aos interesses e privilégios da classe dominante. A democracia propicia uma cultura da cidadania. (CHAUI, 2012, p. 5)

O cientista político Guillermo O’Donnell caracteriza a democracia brasileira como delegativa e entende ser este o problema. Constitui em “um novo” tipo/modelo de democracia. Trata-se de um fenômeno que vem ocorrendo em países da América Latina recentemente (desde 1991) saídos de regimes autoritários:

As democracias delegativas se fundamentam em uma premissa básica: o (ou, eventualmente, a, isto é, Corazón Aquino, Indira Ghandi e, em certa medida, Isabel Perón) que ganha uma eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato. O presidente é a encarnação da nação, o principal fiador do interesse nacional, o qual cabe a ele definir. O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu durante a campanha eleitoral — ele foi autorizado a governar como achar conveniente. (O’DONNELL, 1991, p.30).

Comenta ainda o citado autor sobre a influência da experiência brasileira pós-ditadura na construção da democracia:

A transição de regimes autoritários para governos eleitos democraticamente não encerra a tarefa da construção democrática. É necessária uma segunda transição, até o estabelecimento de um regime democrático. A escassez de instituições democráticas e o estilo de governo dos presidentes eleitos caracterizam uma situação em que, mesmo não havendo ameaças iminentes de regresso ao autoritarismo, é difícil avançar para a consolidação institucional da democracia. (O’DONNELL, 1991, p. 40).

Para mudar essa realidade, diminuindo a distância entre democracia formal e real, se fazem necessários investimentos em educação política e social, bem como na ampliação dos espaços públicos de atuação, consolidando um modelo de controle social. É importante

destacar como fundamental a compreensão de que o processo eleitoral é um dos passos da democracia. A cidadania é um exercício permanente através do acompanhamento da gestão pública, da participação das diretrizes políticas, da organização política para definição de prioridades e demandas, bem como, o acesso aos resultados e a avaliação constante da pessoa eleita para gerenciar os recursos da sociedade. Nesse contexto, a transparência e o acesso à informação são fatores condicionantes no processo de participação e de controle social, uma vez que só é possível controlar aquilo que se tem o conhecimento efetivo:

Para a construção da cidadania e, conseqüentemente, da democracia, duas condições se fazem imprescindíveis: do lado da sociedade, o surgimento de cidadãos conscientes e organizados em torno de reivindicações cuja consecução pelo poder público signifique a melhora das condições de vida de toda a coletividade; e, de parte do Estado, o provimento das informações corretas, claras e relevantes a toda a população, reforçando a legitimidade das políticas e a segurança de seus atos. (CORBARI, 2004, p.109).

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabeleceu em seu artigo 37 que a Administração Pública obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Acerca da publicidade, o parágrafo 1º dispõe sobre a forma, conforme transcrito a seguir:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (BRASIL, 1988)

Da análise do dispositivo constitucional, depreende-se que é direito do povo conhecer os atos praticados pela administração pública, e assim possibilitar o exercício do controle social. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, já enunciava: “A sociedade tem o direito de pedir conta, a todo agente público, quanto à sua administração”. É este o sentido do controle incidente sobre as atividades da Administração Pública. Explica Di Pietro (2006) sobre a finalidade do controle:

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa. (DI PIETRO, 2006. p. 693)

Di Pietro (2006, p. 694) define o controle da Administração Pública como sendo “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.” Para Meirelles (2003, p. 636) “Controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.” O controle a que se refere o mencionado autor se trata de controle estatal, exercido pelo próprio poder público. São os controles institucionalizados. O controle da Administração Pública está intimamente ligado ao Estado Democrático de Direito, podendo ser concebido também através de fiscalização exercida pelo cidadão (controle social), além da atuação dos diversos órgãos que compõem a estrutura do Estado. O termo controle social pode ser entendido como a atuação de grupos sociais por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do Estado e dos gestores públicos. Nesse sentido, explica Di Pietro (2006):

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular. (DI PIETRO, 2006, p. 693)

O controle social é considerado o instrumento de controle mais democrático e difuso, pois através desse controle a sociedade se organiza formal e informalmente para controlar não apenas os comportamentos individuais, mas também as organizações públicas. Esse tipo de controle ganhou força jurídica no Brasil a partir da Constituição de 1988, quando se implementou o princípio democrático, que se baseia na ideia da representação popular. Os princípios centrais desse sistema são a soberania popular e o controle dos governantes pelos governados, cuja ênfase fez resultar a denominação da Carta Magna de “Constituição Cidadã”.

Diversos instrumentos foram inseridos na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) a fim de evidenciar o papel do cidadão junto aos poderes públicos, destacando-se os seguintes: a) direito de acesso às informações de interesse coletivo ou geral (art. 5º, XXXIII); b) disponibilidade das contas dos Municípios para apreciação pelo cidadão (art. 31, §3º); c) plebiscito (art. 14, I e art. 18, §§3º e 4º); d) referendo (art. 14, II); e) iniciativa popular (art. 14, III, art. 27, §4º, art. 29, XIII, e art. 61, §2º); f) participação em colegiados de órgãos públicos (art. 10); g) cooperação, por meio das associações representativas, no planejamento municipal (art. 29, XII); h) participação na fixação da política agrícola (art. 187); i)

participação na gestão administrativa da seguridade social (art. 194, parágrafo único, VII); j) participação por meio de organizações representativas, no atendimento aos direitos da criança e do adolescente (art. 227, §7º); k) admissão, em caráter genérico, na gestão do ensino público (art. 206, VI); l) colaboração com o poder público na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, §1º).

Segundo Levy (1999, p. 392) “a idéia de controle social pertence ao campo da *accountability*, uma forma de *checks and balances* presente nas dimensões do controle democrático”. A expressão *accountability* não encontra tradução no vocabulário pátrio, estando fortemente relacionada com democracia. O seu significado aproxima-se do significado de obrigação, dever, responsabilidade, no sentido de que os governantes têm o dever de prestar contas aos cidadãos, enquanto estes têm o direito de responsabilizar os governantes pelas suas ações ou omissões. O termo *accountability* pode ser conceituado da seguinte forma:

O reconhecimento da necessidade de o Estado exercer o poder político mediante uma ação combinada com a sociedade civil remete ao elo de ligação entre ambos, qual seja, a *accountability*, a obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades perante os cidadãos imposta àqueles que detêm o poder de Estado. O prestar contas, porém, deriva de explicações construídas – *accounts* – cujo significado deve ser entendido e aceito por todas as partes envolvidas para que se possa planejar e avaliar a ação coletiva. (LEVY, 1999, p. 390).

Acrescente-se que, para que o sistema de controle seja perfeito é muito importante a abertura e o fortalecimento das instituições democráticas, de forma a garantir a efetividade do controle social. Nesse sentido registra O’Donnell (1998, p.29) que “O impacto das reivindicações sociais na mídia quando denunciam e/ou exigem destituição ou punição por atos alegadamente ilícitos de autoridades públicas, depende muito das ações que as agências estatais propriamente autorizadas tomem para investigar e finalmente punir os delitos.”. A esse respeito também comenta Pereira (1997, p. 50) que “Boas instituições políticas somadas a uma cultura política crescente dos cidadãos permitirão que os governos sejam responsabilizados perante os eleitores, de forma que estes possam incentivar os bons governos, para que ajam de acordo seus interesses a médio prazo, e punir os maus.”

O efetivo exercício do controle por parte dos cidadãos requer da administração pública uma gestão transparente. A exigência da transparência na gestão pública ganhou força a partir do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000, e a Lei da Transparência, Lei Complementar nº 131/2009, e pode ser compreendida como uma ampliação do que já estabelecia o princípio constitucional da publicidade. Para Platt Neto *et al.* (2007, p.76) “A transparência é um conceito mais amplo do que publicidade, isso

porque uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível.”. Sobre o entendimento dado à transparência na LRF, Cruz *et al.* (2007, *apud* PLATT NETO *et al.*) assim se posicionam:

a transparência na gestão fiscal é tratada na Lei como um princípio de gestão, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações. Cruz *et al.* (2007, *apud* PLATT NETO *et al.*, p.79 e 78)

Acerca da distinção entre transparência pública e o princípio da publicidade, cabe registrar as lições de Gomes Filho (2005):

A transparência pública não se confunde com o tradicional princípio jurídico da publicidade, que fundamenta o moderno Estado de direito. As duas noções são distintas, ainda que a publicidade garanta ao poder público uma certa transparência. A diferença é que a exigência da publicidade é atendida com a publicação dos atos do poder público no veículo oficial de imprensa, ao passo que a transparência não se satisfaz com o mero cumprimento de formalidades. Ela é mais exigente. Não pode ser vista, mas pode ser percebida em uma determinada atitude comportamental que se manifesta no relacionamento com o outro. É transparente quem remove barreiras ao conhecimento de si pelo outro. Portanto, requer a disposição, o destemor de desproteger-se em relação ao outro, de expor-se, de mostrar-se como se é, de dar a conhecer externamente aquilo que não é aparente e que de outro modo não seria do conhecimento do outro. Enfim, de desnudar-se. Porque transparência confere visibilidade. (GOMES FILHO, 2005, p. 5)

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem sua origem na Carta Magna, que autoriza em seu artigo 163 a criação de uma Lei Complementar para regulamentar normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal. Segundo pesquisa de Afonso (2016) o projeto de lei complementar foi uma exigência da Reforma Administrativa, iniciada em 1995, e objeto da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, promulgada meses antes de estourar a mais grave crise externa da década, a qual levou o Brasil a ter que recorrer ao Fundo Monetário Internacional. Registra Afonso (2016, p. 131) que:

O Programa com o FMI divulgado pelo Ministério da Fazenda, em 28.10.1998 (bem como o memorando do FMI, de 13.11.1998), distinguia entre medidas de ação imediata e outras de caráter estrutural, sendo a LRF incluída no segundo bloco – como um instrumento “capaz de instituir ordem definitiva nas contas públicas do conjunto dos Poderes e níveis de Governo”. (AFONSO, 2016, p. 131)

Assim, a LRF apresentava um propósito de caráter estrutural no tocante aos instrumentos de gestão fiscal, requerendo medidas de ajuste no setor público, de maneira a

garantir a sustentabilidade e reduzir a vulnerabilidade no país. Nesse sentido, registram Tavares, Manoel, Afonso e Peres (*apud* AFONSO, 2016):

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF insere-se nesse contexto porque, diferentemente das medidas de ajuste fiscal de curto prazo já implementadas, representa uma mudança estrutural do regime fiscal, introduzindo conceitos novos como os de responsabilidade e **transparência** e harmonizando diferentes normas para a organização e o equilíbrio das finanças públicas. (AFONSO, 2016, p. 131-132, grifos da autora)

Acrescente-se que a mencionada Reforma Administrativa, de 1995, tinha dentre seus objetivos a evolução da Administração Pública para um modelo de administração gerencial, com foco na eficiência e correta aplicação do dinheiro público. De acordo com BRESSER PEREIRA, a reforma gerencial de 1995 adotou uma abordagem gerencial da gestão pública e uma abordagem social-democrática e social-liberal do papel do Estado, a saber:

A reforma é gerencial porque extrai a inspiração da gestão de empresas privadas, e porque adota a promoção de autonomia e *accountability* das agências públicas como estratégia básica para atingir mais eficiência e qualidade. É democrática, porque pressupõe a governança democrática, faz do controle social pela sociedade civil uma forma principal de *accountability* política, e requer **transparência** das agências públicas. É social-democrata, porque afirma o papel do Estado de garantir a proteção eficaz dos direitos sociais. É social liberal, porque acredita no mercado como um excelente, mas imperfeito, agente de alocação de recursos, e vê a terceirização de serviços e a competição controlada como excelentes ferramentas de *accountability*. (BRESSER PEREIRA, 2002, p. 20, grifos da autora).

Nesse contexto, e diante da necessidade de controlar o endividamento público e alcançar o equilíbrio das contas, foi publicada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, tendo como pilares a ação planejada e transparente, e a prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas. Segundo Silva (2013, *apud* PELEGRINI) equilíbrio das contas “significa gastar aquilo que foi planejado em função da arrecadação de receitas, o que pressupõe ação planejada e transparente dos atos praticados pelo administrador público responsável”. A LRF tem como alicerce o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade. Dispõe o § 1º, do Artigo 1º, da LRF que:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e **transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000, grifos da autora)

Em consonância com o princípio da publicidade, disposto no artigo 37 da Constituição da República, a LRF tratou na seção I do capítulo IX sobre a transparência da gestão fiscal. Dispõe o artigo 48 da LRF que:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

[...]

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. (BRASIL, 2000)

Conforme análise da LRF, a transparência em seus dispositivos está assegurada pelo incentivo à participação da população e pela realização de audiências públicas no processo de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Com o advento da Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei da Transparência, foram acrescentados dispositivos à LRF, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os quais estão transcritos a seguir.

Art. 48 [...]

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – Adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o **acesso a informações** referentes a:

I – Quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – Quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (BRASIL, 2009, grifos da autora)

Por conseguinte, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tiveram que desenvolver os seus Portais de Transparência, de forma a atender as exigências da Lei da



Transparência, os quais são instrumentos de suma importância para viabilizar o acompanhamento e controle das contas públicas pelo cidadão.

Assim, a LRF consagrou a transparência como um princípio da gestão fiscal, o qual está vinculado aos preceitos democráticos, uma vez que por meio da disponibilização adequada de informações, torna-se possível a participação do povo. Além disso, a transparência relaciona-se com o princípio constitucional da publicidade, alargando o seu sentido, tendo em vista que abrange não apenas a divulgação, mas a necessária compreensibilidade das informações. Nesse aspecto, registra Platt Neto *et al.* (2007, p. 80) que “A transparência, como princípio da gestão fiscal responsável, pressupõe a publicidade e a compreensibilidade das informações.”. Relativamente ao aspecto da compreensibilidade das informações, inerente à transparência, Angélico (2012, p. 25) destaca que “um regime realmente transparente deve preocupar-se não só com a disponibilização de informações, mas em disponibilizá-las de maneira tal que elas sejam úteis para a formulação de inferências mais precisas.”

Essa discussão envolve o aspecto da “transparência ativa” (disponibilização proativa das informações). Acrescente-se a esse aspecto o da “transparência passiva”, pois para que um sistema seja transparente, faz-se necessário haver mecanismos de respostas. No caso de a informação desejada não estar proativamente disponível, o sistema deve ser provido de mecanismo que indique o local e a forma de acessá-la, ou entregar a informação ao solicitante. (ANGÉLICO, 2012)

Desta forma, é dever do Estado pautar-se pelo princípio da transparência e assim, evoluir para um Governo, de fato, aberto. Para Gomes Filho (2005):

o dever de transparência é um imperativo ético-jurídico, que se assenta sobre a seguinte lógica de fundamentação: essas pessoas atuam como se fossem o próprio Estado e o Estado deve ser transparente, visto que pertence a coisa pública; assim nada mais justo do que este dever de transparência se comunique a elas(GOMES FILHO,2005,p.5).

Por outro lado, pela ótica do cidadão, o acesso às informações se constitui em um direito, o qual aborda-se no próximo tópico.

### 2.3 ACESSO À INFORMAÇÃO: UM DIREITO FUNDAMENTAL

Segundo Mendel (2009), a Organização Não Governamental (ONG) de direitos humanos internacionais ARTIGO 19, na Campanha Global pela Liberdade de Expressão,

define a informação como “o oxigênio da democracia”. Trata-se, pois, a informação, de um fundamento da democracia, que tem como um de seus pilares, a participação. O direito à informação pode ajudar a assegurar uma arena participativa mais equilibrada. Mendel (2009)

A noção de “liberdade de informação” foi reconhecida inicialmente pela Organização das Nações Unidas (ONU), que em 1946 adotou a Resolução 59, que afirmava: “A liberdade de informação constitui um direito humano fundamental [...] a pedra de toque de todas as liberdades a que se dedica a ONU”. Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada pela Assembleia Geral da ONU, em seu Artigo 19, garante o direito à liberdade de expressão e informação, nos seguintes termos: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e de expressão; esse direito inclui a liberdade de ter opiniões sem sofrer interferência e de procurar, receber e divulgar informações e ideias por quaisquer meios, sem limite de fronteiras.” Em 1966, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos foi adotado pela Assembleia Geral da ONU e, em 2007, ratificado por 160 Estados. Mendel (2009)

Apesar desses instrumentos internacionais de direitos humanos não enunciarem, de modo específico, um direito à informação, o conteúdo dos direitos não é estático, devendo adaptar-se à evolução dos tempos. Nesse aspecto, o reconhecimento do direito à liberdade de expressão passou a incluir o direito à informação no sentido do direito de pedir e receber acesso à informação sob o controle de órgãos públicos. Mendel (2009)

Assim, o acesso à informação como direito fundamental passou a ser reconhecido, de forma mais específica, por outros tratados e convenções internacionais, como a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção:

O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas”. (Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão, 2000, Item 4)

Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...). (Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, 2003, Artigos 10 e 13)

Além das referências mencionadas cabe destacar a Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida por Pacto de São José da Costa Rica, subscrita em

1969 e vigente desde 1978 (MEDEIROS *et al.*, 2014). O artigo 13 da mencionada Convenção já prescrevia: “Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza [...]”. Sobre a abrangência do direito à informação, assim lecionam Canotilho e Moreira (1993):

O direito à informação (...) integra três níveis: o direito de informar, o direito de se informar e o direito de ser informado. O primeiro consiste, desde logo, na liberdade de transmitir ou comunicar informações a outrem, de as difundir sem impedimentos, mas pode também revestir de forma positiva, enquanto direito a informar, ou seja, direito a meios para informar. O direito de se informar consiste designadamente na liberdade de recolha da informação, de procura de fontes de informação, isto é, no direito de não ser impedido de se informar. Finalmente, o direito de ser informado é a versão positiva do direito de se informar, consistindo num direito a ser mantido adequadamente e verdadeiramente informado, desde logo, pelos meios de comunicação (...) e pelos poderes públicos (...) (CANOTILHO e MOREIRA, 1993, p. 189)

O reconhecimento do direito à informação com um direito humano fundamental não necessariamente implica dizer que não há violações ou falta de efetividade de suas disposições, vez que a forma de garantir depende de legislação específica. A normatização acerca do mencionado direito se apresenta de forma variada nos países e é relativamente recente. Nesse sentido, assevera (MEDEIROS *et al.*, 2014):

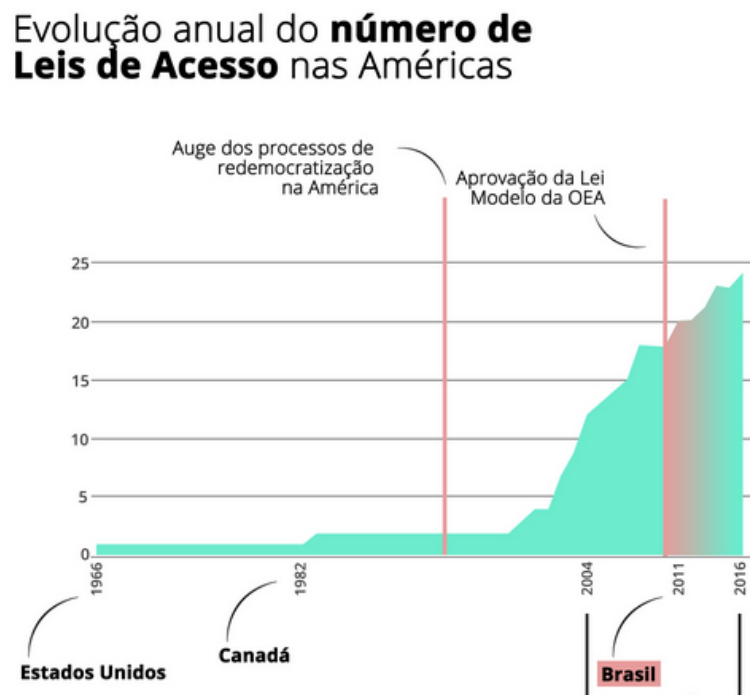
Leis que tem por objetivo concretizar o direito de acesso à informação existem há mais de 200 anos, contudo, a grande maioria é recente. Nos últimos quinze anos, inúmeras leis neste sentido foram aprovadas em países de todas as regiões do mundo, enquanto uns vultosos números de outros países assumiram o compromisso de adotar leis de direito à informação. (MEDEIROS *et al.*, 2014, p. 57):

A história das leis de direito à informação tem como referência a Suécia, onde encontra-se vigente lei sobre o assunto desde 1766 e a Colômbia, cujo Código de Organização Política e Municipal, de 1888, permitia aos indivíduos solicitar documentos sob o controle de órgãos governamentais ou contidos em arquivos do governo. Posteriormente outros países editaram legislação sobre o tema: Estados Unidos (1967), Dinamarca (1970), Noruega (1970), França (1978), Países Baixos (1978), Austrália (1982), Canadá (1982) e Nova Zelândia (1982). (MENDEL *apud* MEDEIROS, 2014). Na América Latina, o México foi um dos primeiros países a aprovar uma lei sobre direito a informação, com a promulgação da Lei Federal de Transparência e Acesso a Informações Públicas do Governo pelo presidente Fox (Lei de Direito a Informação), em junho de 2002. (MENDEL, 2009).

O número de países com leis de acesso à informação é crescente, especialmente a partir de 2010, quando a Organização dos Estados Americanos (OEA) publicou a “Lei

Modelo”. Segundo informações registradas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e apresentadas na Figura 2, o número de países com lei de acesso nas Américas dobrou entre 2004 e 2016. Essa tendência pode evidenciar um consenso quanto ao caráter fundamental desse direito para o alcance da democracia. Conforme divulgado pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI)<sup>8</sup>, em 2014, com base em dados da *Access Info Europe*, as Leis de Acesso à Informação alcançaram 100 países em todo o mundo.

**Figura 2 – Evolução Anual do Número de Leis de Acesso nas Américas**



Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/01/cgu-participa-de-encontro-americano-de-avaliacao-da-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: 27 set 2018

No Brasil, os mecanismos para a concretização do direito à informação pública são contemporâneos, especialmente em função da característica histórica do patrimonialismo no Estado, além do período vivenciado com a ditadura militar. (MEDEIROS, 2014). Com o fim da ditadura militar e o processo de redemocratização, a Constituição Federal de 1988 reconheceu o direito à informação como um dos direitos fundamentais, nos termos do inciso XXXIII, do artigo 5º, que dispõe que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas

<sup>8</sup> Disponível em <http://informacaopublica.org.br/?p=3242>

no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988).

## 2.4 POLÍTICAS DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Neste tópico aborda-se o contexto brasileiro que antecedeu ao advento da Lei de Acesso à Informação, bem como os desdobramentos advindos de sua vigência no cenário nacional.

### 2.4.1 Precedentes Históricos

A história do acesso à informação no Brasil percorreu primeiramente um longo caminho de restrições. Durante o Regime Militar, no período de 1964 a 1984, o direito de acesso à informação foi formal ou informalmente suspenso. Sob a égide de um governo autoritário aos direitos de expressão, voto, reunião, deslocamento e defesa foram objeto de restrições. Eram comuns casos de pessoas que foram levadas de suas casas por agentes do Estado, sem respaldo legal, e deixando suas famílias sem quaisquer informações sobre o destino dos perseguidos. Com o fim da ditadura militar, a Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988, como já mencionado, assegurou o direito de acesso às informações públicas, mediante regulamentação posterior. (ANDI *et al.*, 2009)

O arcabouço jurídico brasileiro, anterior à Constituição Federal de 1988 e até mesmo, anterior à regulamentação do direito por meio da Lei de Acesso à Informação, que se efetivou em 2011, tinha como aspecto preponderante o sigilo das informações. Em levantamento realizado pelo Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, o qual foi criado em 2003 em Brasília e reúne 20 instituições, verificou-se que desde 1937 foram assinados 64 normativos, incluindo decretos-lei, leis, medidas provisórias, decretos, resoluções, portarias e instruções normativas, que de alguma forma regulamentam e oferta e, principalmente, o sigilo de informações custodiadas pelo Estado brasileiro. (ANDI *et al.*, 2009)

Relativamente sobre o sigilo das informações, destacam-se alguns marcos regulatórios, os quais foram apresentados em forma de infográfico pela CGU no seu sítio institucional, a seguir comentados. Em 1949, o Decreto 27.583 regulamentou a salvaguarda de informações que interessam à segurança nacional, definindo quatro graus de sigilo e proteção das informações geradas dentro da jurisdição do Conselho de Defesa Nacional. Em

1967, o Decreto nº 60.417 regulamentou a salvaguarda de assuntos sigilosos, à época a Constituição de 1967 resumia o direito de acesso à informação ao direito de obtenção de certidões. Em 1977, o Decreto nº 79.099 revisou o regulamento sobre a salvaguarda de assuntos sigilosos, dando ênfase na qualificação do acesso e incluindo responsabilidades para os atores civis. Após a vigência da Constituição de 1988, que reconheceu o direito de acesso à informação como um direito fundamental, o regulamento sobre a salvaguarda de assuntos sigilosos foi mais uma vez revisado, por meio do Decreto nº 99.347, de 1990, que ampliou o rol de autoridades com competência para classificar informações em grau de sigilo. À época, o anteprojeto da Lei de Arquivos já estava em discussão desde 1984. Em 1991 entrou em vigor a Lei de Arquivos, que dispôs sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, cuja ênfase tratou do acesso aos documentos de guarda permanente, mas não abrangeu os meios para exercer o correspondente direito<sup>9</sup>.

Em 27 de dezembro de 2002, nos últimos dias do Governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, entrou em vigor o Decreto nº 4.553, o qual classificava as informações e dados considerados sigilosos em quatro grupos – ultra-secretos, secretos, confidenciais e reservados – definindo prazos para liberação de cada tipo. Esse normativo foi apelidado de “lei do sigilo eterno”, pois previa um prazo de 50 anos para o grupo ultra-secreto, que poderia ser indefinidamente renovado. Em 2004, durante a gestão do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, entrou em vigor o Decreto nº 5.301, que reduziu os prazos aplicáveis às informações sigilosas e revogou a possibilidade de renovação eterna. Apesar desta modificação, ainda era possível manter informações inacessíveis por até 60 anos. (ANDI *et al.*, 2009)

Em 2006, a Organização dos Estados Americanos (OEA) recomendou que o Brasil “avaliasse a conveniência de integrar e sistematizar em um só diploma normativo as disposições que garantem o acesso à informação pública” (PAES, 2012, p. 251). No mesmo ano, cabe destacar, no âmbito internacional, a contribuição da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), por meio da divulgação da versão final das “Diretrizes Políticas para o Desenvolvimento e a Promoção da Informação Governamental de Domínio Público”, com objetivo de ser um guia prático para auxiliar na implementação das disposições relevantes da Recomendação sobre a Promoção e Utilização

---

<sup>9</sup> CGU participa de encontro americano de avaliação da Lei de Acesso à Informação. 2018. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/01/cgu-participa-de-encontro-americano-de-avaliacao-da-lei-de-acesso-a-informacao> Acesso em: 27 set 2018.

do Multilingüismo e o Acesso Universal ao Ciberespaço, adotada pela Conferência Geral da UNESCO em novembro de 2003. Além disso, o documento representa uma contribuição à implementação do Plano de Ação da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI), cuja primeira sessão foi realizada em Genebra, no período de 10-12 de dezembro de 2003, e que especificou a necessidade de “desenvolver diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação de domínio público como substancial instrumento internacional para fomentar o acesso público à informação.” (UHLIR, 2006)

Da legislação brasileira apresentada pode-se depreender que, com base na segurança da sociedade, muitas informações poderiam ficar inacessíveis por um longo tempo. A aplicação dessa restrição culminou com a condenação do Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Guerrilha do Araguaia, em 2010. Nesse contexto, Santos Jr. (2009) registra o surgimento de um novo direito, o direito à verdade:

Não se trata só do direito a obter a informação, mas, tal como se explicita na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Convenção Americana de Direitos Humanos (o Pacto de San José), um direito de acesso à verdade, que se manifesta no direito de acesso à informação – o que dá ao cidadão garantias de pedir, buscar e difundir a informação. Direito a conhecer a história de seu país e de seu povo. Isso está associado à garantia de acesso à Justiça, ou seja, o direito e a forma de, em juízo, buscar essa previsão legal. É isso que temos chamado de “direito à verdade”, e sobre o qual estamos trabalhando atualmente, com base no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e no artigo 13 do Pacto de São José. (SANTOS JR., 2009, p. 44)

Ainda em 2010, no mesmo ano da condenação do Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Guerrilha do Araguaia, a Organização dos Estados Americanos (OEA) aprovou a Lei Modelo de Acesso à Informação.

Nesse contexto, estava sendo discutida uma proposta de lei no âmbito do Poder Executivo Federal que culminou com o encaminhamento do correspondente projeto de Lei de Acesso, em 2009 (PL 5228/2009). Segundo registra Paes (2012, p. 252) “A redação final do Projeto de Lei de Acesso atendeu praticamente a todos os requisitos apontados por especialistas internacionais no tema como essenciais para a construção de uma moderna lei de acesso à informação.” Mendel (*apud* Paes, 2012) aponta os seguintes requisitos:

1. máxima divulgação: tanto em relação ao número de órgãos envolvidos quanto ao de indivíduos que podem reivindicar o direito de acesso;
2. obrigação de publicar: as informações essenciais devem ser publicadas pelos órgãos governamentais;
3. promoção de um governo aberto: deve haver promoção da abertura e desestímulo à cultura do sigilo;

4. limitação da abrangência das exceções: o sigilo só deve existir após as informações passarem por “rigorosos testes de dano e interesse público”;
5. procedimentos que facilitem o acesso: os pedidos devem ser processados com rapidez e deve haver previsão de recurso em caso de negativa de acesso;
6. custos: o custo de taxas e reproduções não pode ser um fator limitador do direito de acesso;
7. reuniões abertas: as reuniões dos órgãos públicos devem ser abertas;
8. a divulgação tem precedência: “as leis que não estejam de acordo com o princípio da máxima divulgação devem ser revisadas ou revogadas”; e
9. proteção para os denunciantes: devem ser protegidos pelo Estado os indivíduos que trazem a público informações sobre atos ilícitos. (MENDEL, *apud* PAES, 2012, p. 253)

Segundo Paes (2012) a exposição de motivos que acompanhou o projeto da lei de acesso brasileiro deixou evidente a influência de organismos internacionais e da legislação do México, Estados Unidos e Suécia, especialmente para justificar a inclusão de dispositivos importantes tais como a dispensa de necessidade de justificativa nos pedidos de acesso.

Após encaminhamento do projeto da lei de Lei de Acesso (PL 5228/2009), em 2010, o Brasil institucionalizou a “Política Brasileira de Acesso às Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadão”, por meio do projeto de cooperação técnica entre a, então, Controladoria Geral da União e a Unesco. (CGU, 2010) A mencionada cooperação técnica entre a Unesco e o Poder Executivo Federal teve como objetivo garantir aos cidadãos e cidadãs brasileiras o direito de acesso à informação de forma eficiente, eficaz e efetiva e sustentou-se na constatação de que seria urgente desenvolver mecanismos institucionais e organizacionais para permitir à administração pública brasileira promover, proteger e assegurar o acesso a informações públicas como um direito fundamental do indivíduo e uma ferramenta para as democracias contemporâneas, especialmente no que diz respeito à governança, em estreita sintonia com o arcabouço jurídico e político delineado pela Constituição Federal brasileira. Dentre os desafios apresentados, ressalte-se o de evoluir de uma “cultura do segredo” para outra, na qual o acesso é a regra. (CGU, 2010)

Com a aprovação da LAI (Lei nº 12.527/2011), em 2011, o Brasil passou a ter uma regulamentação do correspondente direito fundamental, garantindo ao cidadão o acesso amplo a qualquer documento ou informação produzidos ou custodiados pelo Estado que não tenham caráter pessoal e não estejam protegidos por sigilo.

Assim, no Brasil, o processo de transparência das informações públicas ganhou força com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101), em 2000, bem como com a atualização promovida pela Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131), em 2009, especificamente em relação às informações fiscais (receitas e despesas). Com



a aprovação da LAI (Lei nº 12.527/2011) tornou-se possível a concretização do acesso às informações públicas, de forma plena, não restrita apenas a informações de gestão fiscal. Tendo em vista que a Lei nº 12.517/2011 é a lei vigente que rege a matéria pertinente ao acesso às informações públicas, referida lei será considerada o marco referencial para o desenvolvimento da presente pesquisa.

Como marco legal em relação ao acesso às informações públicas, a LAI (Lei nº 12.517/2011) entrou em vigor em 16 de maio de 2012, com o propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso às informações públicas, e traz vários conceitos e princípios norteadores desse direito fundamental. Em matéria de transparência, a LAI (Lei nº 12.517/2011) representa uma mudança de paradigma, pois define que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção. Segundo Neves (2013, p. 11), a LAI (Lei nº 12.517/2011) “não apenas deixa claro o compromisso do Estado em fornecer informações para os cidadãos quando provocado, mas delimita prazos e procedimentos para o cumprimento da Lei”.

Apesar do direito de acesso à informação estar previsto na Carta Magna, desde 1988, até o advento da LAI não havia um caminho institucional e facilitado para um interessado receber respostas e documentos do Poder Público. O direito de acesso à informação está vinculado à noção de democracia, que tem como princípio a publicidade, portanto, as informações sob a guarda do Estado se constituem em um bem público. Conforme mencionado no Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios:

O direito de acesso à informação impõe dois deveres principais sobre os governos. Primeiro, existe o dever de receber do cidadão pedidos de informação e respondê-los, disponibilizando os dados requisitados e permitindo também que o interessado tenha acesso aos documentos originais ou receba as cópias solicitadas. Segundo, atribui um dever aos órgãos e entidades públicas de divulgar informações de interesse público de forma proativa ou rotineira, independentemente de solicitações específicas. Ou seja, o Estado deve ser, ao mesmo tempo, responsivo às demandas de acesso a informações e proativo no desenvolvimento de mecanismos e políticas de acesso à informação. (CGU, 2013, p. 5).

Assim, a LAI (Lei nº 12.517/2011) regulamenta o inciso II, do §3º do artigo 37, e o §2º do artigo 216, da Carta Magna, transcritos a seguir:

Art. 37 [...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

[...]

II - O acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Art. 216 [...]

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (BRASIL, 1988)

A referida Lei busca oferecer as informações relacionadas à atividade do órgão a qualquer pessoa que solicitar, busca também a criação de Serviços de Informação ao Cidadão (SIC) e ampla divulgação dos dados não secretos nos portais de cada um dos entes federativos, tendo sido regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012. Esclarece Pelegrini (2013, p.182):

Especificamente na internet os entes serão obrigados a divulgar em linguagem clara e de fácil acesso, dados da administração pública, sendo no mínimo: as competências, estrutura organizacional, telefones, endereços e horários de funcionamento de cada unidade de atendimento público. Exige-se ainda dados sobre a execução das despesas e recebimento das receitas, licitações e seu andamento.

[...]

Independentemente das informações estarem disponíveis na internet, qualquer cidadão é parte para solicitar esclarecimentos da administração pública, mesmo sem apresentar justificativas ou motivações. (PELEGRINI, 2013, p.182)

Além do regramento para disponibilização e tratamento das informações por parte dos agentes públicos, a LAI (Lei nº 12.517/2011) estabelece as condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar, nos termos do artigo 32. No que se refere à responsabilidade civil, penal e administrativa, a LAI (Lei nº 12.517/2011) acrescentou um artigo ao Estatuto do Servidor Público, eximindo a responsabilidade do servidor que cientificar a autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício do cargo, emprego ou função pública. No próximo tópico serão abordados os principais aspectos do mencionado normativo.

#### **2.4.2 Abrangência, princípios e diretrizes da Lei de Acesso à Informação (LAI)**

A LAI (Lei nº 12.517/2011) dispõe sobre procedimentos que devem ser observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para garantir o acesso às informações públicas, e abrange todos os órgãos e entidades públicas dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público. Não obstante se trate de lei federal, estamos diante, na verdade, daquilo que a doutrina chama de lei nacional, porquanto se aplica a toda Administração brasileira. Conforme estabelece o parágrafo único do artigo 1º da LAI (Lei nº 12.517/2011), também devem cumprir a lei as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e

demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A LAI (Lei nº 12.517/2011) abrange, ainda, as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. Neste caso, a publicidade a que estão submetidas refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação. (BRASIL, 2011; CGU, 2013)

Os princípios e diretrizes orientadores da LAI (Lei nº 12.517/2011) são os seguintes: princípio da publicidade máxima, princípio da transparência ativa e a obrigação de publicar, princípio da abertura de dados, princípio da promoção de um governo aberto e princípio da criação de procedimentos que facilitem o acesso. (CGU, 2013) Referidos princípios e diretrizes foram indicados para serem observados na aplicação da LAI (Lei nº 12.517/2011), nos termos do seu artigo 3º. (BRASIL, 2011).

O primeiro princípio diz respeito à publicidade, já previsto constitucionalmente como dever a ser observado pela Administração Pública, devendo este ser o preceito geral, e o sigilo a exceção. A publicidade máxima, segundo Mendel (2009, p. 32) “implica que a abrangência do direito à informação deve ser ampla no tocante ao espectro de informações e órgãos envolvidos, bem como quanto aos indivíduos que poderão reivindicar este direito”.

O princípio indicado no inciso II, do artigo 3º, da LAI (Lei nº 12.517/2011) trata da obrigação de publicar, segundo o qual os órgãos devem ter obrigação de publicar informações essenciais. A divulgação proativa, independentemente de solicitações, diz respeito à denominada transparência ativa. A Administração não pode mais se restringir a atender pedidos, deve divulgar, de forma proativa, as informações de interesse do cidadão. Sobre o assunto, Mendel (2009) elucida:

Para efetivar o direito a informação na prática, não basta simplesmente exigir que os órgãos públicos atendam a pedidos de informação. O acesso efetivo para muitas pessoas depende de que esses órgãos publiquem e divulguem, efetivamente, voluntariamente, de forma pró-ativa, sem necessidade de requisição, categorias-chave de informação, mesmo na ausência de um pedido. (MENDEL, 2009, p.34)

Cabe destacar, ainda, o fomento à cultura de transparência e desenvolvimento do controle social, cujas ações estão alinhadas a ideia de promoção de um governo aberto. Sobre o assunto, dispõe o Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios:

Princípio da promoção de um governo aberto: os órgãos públicos precisam estimular a superação da cultura do sigilo e promover ativamente uma cultura de acesso. É

preciso que todos os envolvidos na gestão pública compreendam que a abertura do governo é mais do que uma obrigação, é também um direito humano fundamental e essencial para a governança efetiva e apropriada. (CGU, 2013, p. 13).

Relativamente à cultura de um governo aberto, Mendel (2009) registra:

Na maioria dos países, existe uma cultura arraigada de sigilo no âmbito do governo, com base em práticas e atitudes há muito estabelecidas. O direito a informação depende, em última análise, da mudança desta cultura já que é praticamente impossível forçar os servidores públicos a se mostrarem abertos, mesmo com as legislações as mais progressistas. (MENDEL, 2009, p. 34)

Nesse sentido, é importante mencionar a Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership* - OGP), uma iniciativa internacional que tem o objetivo de assegurar compromissos concretos de governos nas áreas de promoção da transparência, luta contra a corrupção, participação social e de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, de maneira a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis. Seu lançamento ocorreu em setembro de 2011, à margem da 66ª reunião da Assembleia Geral da Nações Unidas (ANGÉLICO, 2012)

Além disso, a aplicação da LAI (Lei nº 12.517/2011) deve observar procedimentos que facilitem o acesso, tendo como requisito a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação. Os avanços alcançados no âmbito das tecnologias da informação e comunicação, notadamente a partir dos anos 90, mudaram a relação das sociedades com a informação, tornando possível a produção rápida de informação por parte dos Poderes Públicos e a efetiva utilização por parte do cidadão. Segundo Mendel (2009, p. 38), “Os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e justiça, com a possibilidade de um exame independente em caso de recusa.”

Faz-se oportuno ressaltar, ainda, como princípio, a adoção de linguagem cidadã. Nesse sentido dispõe o artigo 5º da LAI (Lei nº 12.517/2011), segundo o qual “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.”. Somente por meio de uma linguagem adequada, será possível a participação do cidadão de forma efetiva. Tendo em vista facilitar a plena compreensão dos dispositivos da LAI (Lei nº 12.517/2011), o artigo 4º apresentou os seguintes conceitos:

- a) *Informação*: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;
- b) *Documento*: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

- c) *Informação sigilosa*: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;
- d) *Informação pessoal*: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;
- e) *Tratamento da informação*: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;
- f) *Disponibilidade*: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;
- g) *Autenticidade*: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;
- h) *Integridade*: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;
- i) *Primariedade*: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações. (BRASIL, 2011)

Os conceitos anteriormente apresentados são de fundamental importância para a compreensão LAI (Lei nº 12.517/2011). Além disso, o artigo 7º, indicou, de forma não exaustiva, o que compreende o direito de acesso, mediante o qual, podem ser obtidas as seguintes informações:

- I - Orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;
- II - Informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;
- III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;
- 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; e
- VII - Informação relativa:
  - a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;
  - b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores. (BRASIL, 2011)

Como se observa da análise do artigo 7º, o direito de acesso à informação contempla, de forma ampla, todas as informações produzidas ou custodiadas pela Administração Pública.

### 2.4.3 Transparência Ativa

O dever de respeito ao princípio da transparência ativa ou obrigação de publicar está relacionado a dispensar o cidadão de efetuar pedidos para que possa obter informações

essenciais, as quais a Administração Pública deve manter disponíveis e acessíveis. Nesse sentido, os padrões da ONU afirmam que:

A liberdade de informação implica que os órgãos públicos publiquem e divulguem amplamente documentos de interesse público significativo, como por exemplo informações operacionais sobre o funcionamento do órgão público e o conteúdo de eventuais decisões ou políticas que afetem a população. (MENDEL, 2009, p. 34)

A observação da transparência ativa deve ser intensificada no decorrer do tempo, considerando a possibilidade de utilização das tecnologias, de modo a minimizar a necessidade de pedidos por parte do cidadão e o alcance simultâneo da informação pelos diversos atores sociais. Nesse sentido, Mendel (2009) esclarece:

A abrangência dessa obrigação depende, em certa medida, de limitações de recursos, mas a quantidade de informações abrangida deve aumentar com o tempo, sobretudo tendo em vista que novas tecnologias facilitam a publicação e divulgação de informações. A Declaração Conjunta dos mandatários especiais solicita, de maneira particular, aumentos progressivos da abrangência da divulgação proativa: “Devem ser implementados sistemas para aumentar, no decorrer do tempo, a quantidade de informações sujeitas a divulgação de rotina.” A meta de mais longo prazo deve ser a disponibilização proativa de informações de tal modo a minimizar a necessidade dos indivíduos de recorrer a pedidos para ter acesso a elas. (MENDEL, 2009, p. 34)

A LAI (Lei nº 12.517/2011) estabeleceu a forma de cumprimento da transparência ativa, por meio de dispositivos acerca da obrigatoriedade dos órgãos e entidades divulgarem, independentemente de requerimentos, informações de interesse geral ou coletivo, salvo aquelas protegidas por algum grau de sigilo. Neste caso, é o próprio órgão que tem a iniciativa de avaliar e divulgar aquilo que seja de interesse da sociedade, por isso, se diz “ativa” (CGU, 2013). Os dispositivos que tratam expressamente das iniciativas de transparência ativa estão indicados no artigo 3º, inciso II e no artigo 8º da LAI (Lei nº 12.517/2011). Além disso, a referida norma estabeleceu o rol mínimo de informações que devem ser objeto de iniciativas de transparência ativa, conforme disposto no § 1º do artigo 8º, nos seguintes termos:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. (BRASIL, 2011)

Assim, a transparência ativa é um exercício permanente do órgão ou entidade pública de avaliar as informações de interesse coletivo que devem ser divulgadas, não estando

restritas ao disposto no artigo 8º da LAI (Lei nº 12.517/2011), vez que se trata do conteúdo mínimo. A disponibilização prévia das informações reduz a demanda de pedidos de informações, além de garantir ao cidadão o acesso imediato das informações, sem ter que se submeter à espera de respostas da Administração. A LAI (Lei nº 12.517/2011) estabeleceu ainda que a *internet* é o canal obrigatório para divulgação das iniciativas de transparência ativa, conforme disposto no § 2º do artigo 8º, a saber: “Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).”. (BRASIL, 2011)

Desta forma, ainda que a Administração utilize outros meios para divulgação das informações, deverá obrigatoriamente disponibilizar nos sítios institucionais acessíveis pela *internet*, os quais devem obedecer a requisitos de qualidade indicados no § 3º do artigo 8º da LAI (Lei nº 12.517/2011), quais sejam:

- I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
- VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo no 186, de 9 de julho de 2008. (BRASIL, 2011)

Os requisitos de qualidade visam atender satisfatoriamente os cidadãos de modo a facilitar o acesso às informações, por meio de ferramentas de buscas, bem como a inclusão das pessoas com deficiência. A linguagem deve ser compreensível a todos e a divulgação feita na *internet*. Essa regra em relação ao uso da *internet* possui exceção, pois os municípios com população até 10.000 habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na *internet*, exigida pelo artigo 8º da LAI (Lei nº 12.517/2011) (rol mínimo), no entanto devem divulgar as informações relativas à execução orçamentária e financeira, em tempo real, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 131/2009). (CGU, 2013)

Acerca das providências já adotadas para a efetivação da transparência pública, faz-se oportuno mencionar, como marco das políticas de transparência implementadas, a

criação do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, uma iniciativa da Controladoria Geral da União, cujo lançamento ocorreu em novembro de 2004. O mencionado Portal, disponível no endereço eletrônico [www.transparencia.gov.br](http://www.transparencia.gov.br), foi implementado como forma de atender as legislações anteriores à LAI (Lei nº 12.517/2011), especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal. (CGU, 2011)

#### **2.4.4 Transparência Passiva**

A transparência passiva pode ser compreendida sob a ótica da complementaridade em relação à mencionada transparência ativa, visto que dificilmente, ou em curto período de tempo, a Administração Pública esgotará as necessidades de informações dos cidadãos, que continuarão realizando suas solicitações. Desta forma, a concretização do direito de acesso às informações deve observar o princípio da criação de procedimentos que facilitem o acesso, anteriormente comentado. Nesse particular, cabe registrar as lições de Mendel (2009):

Na prática, a garantia efetiva do direito à informação requer não apenas a divulgação proativa por parte dos órgãos públicos (a obrigação de publicação), mas também a solicitação e o recebimento por qualquer pessoa de quaisquer informações em poder dos órgãos públicos, sujeito às exceções. Isso, por sua vez, exige que sejam criados procedimentos claros a serem seguidos pelos órgãos, para processar pedidos de informação. Exige também um sistema de exame independente das decisões internas tomadas pelos órgãos públicos. (MENDEL, 2009, p. 38)

Assim, “a ‘Transparência Passiva’ se dá quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não sejam resguardadas por sigilo.” (CGU, 2013, p. 17) A LAI (Lei nº 12.517/2011) tratou da transparência passiva no seu artigo 10, segundo o qual qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. (BRASIL, 2011; CGU, 2011)

Cabe ressaltar que a LAI (Lei nº 12.517/2011) dispôs de forma ampla quanto aos requerentes, podendo ser qualquer interessado, inclusive menores ou pessoas que não possuem título de eleitor, desde que identificado. Não obstante, a identificação não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação, nos termos do § 1º do artigo 10 da LAI (Lei nº 12.517/2011). (BRASIL, 2011)

Além disso, o interessado não precisa motivar o seu pedido de informação, sendo vedada qualquer exigência nesse sentido por parte da Administração Pública. É o que



determina o § 3º do artigo 10 da LAI (Lei nº 12.517/2011). Restou estabelecido, ainda, que não haverá cobrança de taxas ao requerente pelo serviço de busca e fornecimento da informação, conforme artigo 12 da LAI:

O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados. (BRASIL, 2011)

Relativamente ao aspecto dos custos do pedido de informação, Mendel (2009, p. 40) registra que “As pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos de informação em razão dos altos custos envolvidos.”. Não obstante, ressalta sobre a complexidade que envolve esse aspecto, indicando que, “na prática, há grande variação na forma como os diferentes países tratam a questão das taxas de acesso a informação.”. A Lei brasileira manteve a gratuidade para o fornecimento da informação. (BRASIL, 2011; MENDEL, 2009)

Apresenta-se na Figura 3 um comparativo entre a transparência ativa e a transparência passiva.

**Figura 3 – Transparência Ativa e Transparência Passiva**



Fonte: Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios. Brasília: 2013 (pg. 17).

Para atendimento das demandas do cidadão, a LAI (Lei nº 12.517/2011) prevê a instalação de um Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), em local com condições apropriadas para atender e orientar o público quanto ao acesso a informações, informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades e protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações, nos termos do artigo 9º. (BRASIL, 2011; CGU, 2013)

Além da criação dos SICs, destinados ao atendimento presencial do cidadão, a LAI (Lei nº 12.517/2011) também exige que o poder público viabilize alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na *internet*, nos termos do artigo 10, §2º. Trata-se de um SIC virtual ou eletrônico, que se mostra como uma forma fácil e ágil de atender ao solicitante, pois o cidadão será atendido sem precisar se deslocar até o órgão. Além disso, apresenta vantagens para a Administração no tocante à gestão das demandas, propiciando elaboração de estatísticas quanto aos assuntos, cumprimento de prazos, entre outros aspectos. (BRASIL, 2011; CGU, 2013)

A LAI (Lei nº 12.517/2011) tem como preceito geral o princípio da publicidade máxima, visando à substituição de uma cultura de sigilo por uma cultura de transparência. Não obstante, a mencionada lei oferece proteção para as informações sigilosas e pessoais. No tocante às informações pessoais, são aquelas relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem. A LAI (Lei nº 12.517/2011) prevê a restrição de acesso de informações pessoais pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a partir da sua data de produção – independentemente de classificação de sigilo, conforme estabelecido no seu artigo 31. Somente os agentes públicos legalmente autorizados e a pessoa a quem se referir a informação terão acesso à informação pessoal. Terceiros poderão ter acesso, diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem. Segundo o §3º do artigo 31 da LAI (Lei nº 12.517/2011), o referido consentimento não será exigido quando as informações forem necessárias:

- I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;
- II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;
- III - ao cumprimento de ordem judicial;
- IV - à defesa de direitos humanos; ou
- V - à proteção do interesse público e geral preponderante. (BRASIL, 2011)

Cabe ressaltar que a restrição de acesso à informação pessoal é relativa, pois a informação poderá ser disponibilizada caso seja necessária para esclarecer processo de apuração de irregularidade em que a pessoa esteja envolvida. É o que dispõe o §4º do artigo 31 da LAI (Lei nº 12.517/2011):

§4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância. (BRASIL, 2011)

A propósito da divulgação de remuneração de servidores, o assunto gerou diversas demandas judiciais, sob a argumentação de que a referida divulgação estaria violando direitos à privacidade, intimidade e segurança de servidor público. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal consolidou o posicionamento de que a divulgação nominal da remuneração dos servidores públicos na *internet* não viola o direito à intimidade e à privacidade (SS3902, MS31580).

De outra parte, as informações sigilosas, conforme disposição do artigo 23, são aquelas consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, sendo, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possa:

- I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
  - II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
  - III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
  - IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
  - V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;
  - VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
  - VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
  - VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.
- (BRASIL, 2011)

A LAI (Lei nº 12.517/2011) estabeleceu de forma exaustiva as hipóteses de sigilo, listadas acima. Além disso, no seu artigo 24, as formas de classificação da informação conforme o grau de sigilo, podendo ser ultrasecreta, secreta e reservada, com os prazos máximos de restrição de 25, 15 e 5 anos, respectivamente. Sobre o assunto, elucida o Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios:

Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, é preciso perguntar-se qual o interesse público da informação. Deve-se utilizar, sobretudo, o critério menos restritivo possível considerando-se: a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado e o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final. **Exaurindo-se o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu fim, a informação se torna automaticamente de acesso público.**

A informação em poder dos órgãos e entidades públicas que se enquadre em um dos fundamentos do art. 23 da LAI, observado o seu teor e em razão de sua importância à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrasecreta, secreta e reservada, com os prazos máximos de restrição respectivos de 25, 15 e 5 anos. (BRASIL, 2013, p. 13, grifo da autora).

Segundo o artigo 27 da LAI (Lei nº 12.517/2011), são competentes para classificar a informação como sigilosa:

- a) *no grau de ultrassecreto*: o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas; Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior, estas últimas sujeitas a ratificação pelos respectivos Ministros de Estado;
- b) *no grau de secreto*: todas as autoridades acima elencadas e ainda os titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista;
- c) *no grau reservado*: todas as autoridades anteriormente citadas e ainda aquelas que exercem funções de direção, chefia e assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com a regulamentação específica de cada órgão ou entidade.

Observa-se que, quanto maior é o grau de sigilo, mais alto é o grau hierárquico da autoridade que pode classificar e, conseqüentemente, menor a quantidade de pessoas autorizadas para proceder à classificação. Cabe ressaltar que o acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação de resguardar o sigilo para aquele que a obteve, conforme determinado no §2º do artigo 25 da LAI (Lei nº 12.517/2011). O referido dever se aplica também a todos aqueles que executem tratamento de informações sigilosas, segundo dispositivo a seguir transcrito:

Art. 26. As autoridades públicas adotarão as providências necessárias para que o pessoal a elas subordinado hierarquicamente conheça as normas e observe as medidas e procedimentos de segurança para tratamento de informações sigilosas.  
Parágrafo único. A pessoa física ou entidade privada que, em razão de qualquer vínculo com o poder público, executar atividades de tratamento de informações sigilosas adotará as providências necessárias para que seus empregados, prepostos ou representantes observem as medidas e procedimentos de segurança das informações resultantes da aplicação desta Lei. (BRASIL, 2011)

A divulgação indevida de informações sigilosas ou pessoais sujeita os agentes a responsabilização pelos danos causados em decorrência dessa divulgação. A LAI (Lei nº 12.517/2011) tratou em capítulo específico sobre “Responsabilidades”, estabeleceu no artigo 32 as condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público, civil ou militar, a saber:

I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;

II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;

III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;

IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;

V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;

VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e

VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado. (BRASIL, 2011)

A LAI (Lei nº 12.517/2011) impõe aos servidores públicos uma postura baseada na transparência e no acesso, e responsabiliza aqueles que contrariem os mandamentos da lei, que podem responder, também, por improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/92. Devem ser observados o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sendo as condutas assim consideradas, nos termos do §1º do artigo 31 da LAI (Lei nº 12.517/2011).

I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, **transgressões militares médias ou graves**, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou

II - para fins do disposto na Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e suas alterações, **infrações administrativas**, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos. (BRASIL, 2011, grifos da autora)

Além disso, a LAI (Lei nº 12.517/2011) também prevê sanções para a pessoa física ou entidade privada que, em virtude de vínculo de qualquer natureza com órgãos ou entidades, tenha acesso à informação sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido, conforme disposto no artigo 33, a seguir transcrito:

Art. 33. A pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto nesta Lei estará sujeita às seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - rescisão do vínculo com o poder público;

IV - suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos; e

V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade. (BRASIL, 2011)

Assim, são passíveis de responsabilização tanto os servidores públicos, civis ou militares, como pessoas físicas e entidades privadas que, de alguma forma, tenham acesso à informação sigilosa ou pessoal.

Conhecidos os principais requisitos estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação brasileira, apresenta-se, no tópico seguinte, um panorama acerca de seu cumprimento, a partir de resultados de pesquisas realizadas por instituições governamentais e não governamentais.

#### 2.4.5 Cumprimento da LAI no Cenário Nacional

Diante do exposto em relação à Lei de Acesso à Informação brasileira, é possível inferir que o normativo é considerado moderno e estabelece os requisitos indicados pelos especialistas e estudiosos do assunto, inclusive em âmbito internacional. A Lei brasileira está bem posicionada no *ranking* global de direito de acesso à informação (*Global Right to Information Rating*, disponível em <https://www.rti-rating.org/>), ocupando o 1º lugar na América do Sul e 18º lugar no mundo, conforme infográfico disponível no sítio institucional de CGU<sup>10</sup>, apresentado na Figura 4.

**Figura 4 – Índice Global de Direito à Informação**



Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/01/cgu-participa-de-encontro-americano-de-avaliacao-da-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: 05 out 2018

<sup>10</sup> CGU participa de encontro americano de avaliação da Lei de Acesso à Informação. 2018. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/01/cgu-participa-de-encontro-americano-de-avaliacao-da-lei-de-acesso-a-informacao> Acesso em: 27 set 2018.

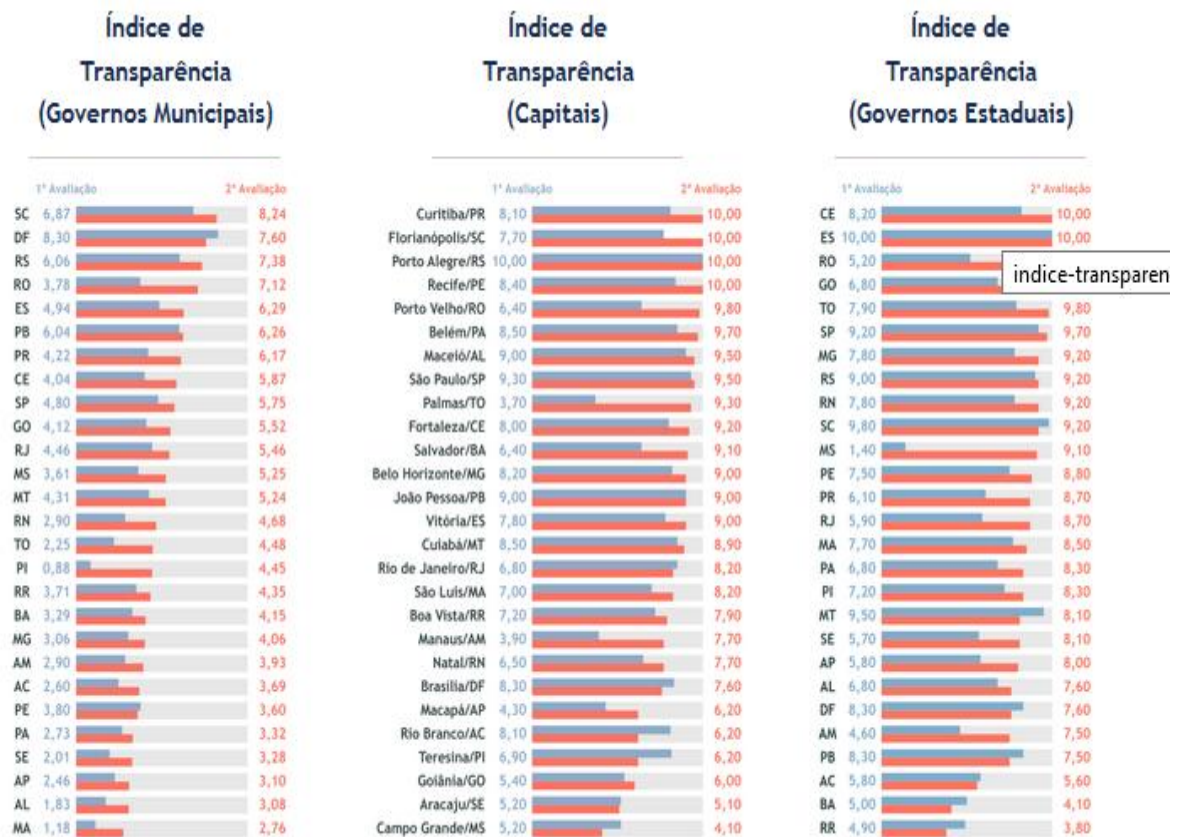
A partir da vigência da LAI (Lei nº 12.517/2011), e após transcorrido determinado tempo para a implementação das providências dela decorrentes, foram identificados alguns relatórios de monitoramento realizados por instituições governamentais e não governamentais, tendo em vista observar a concretização do direito preconizado, quais sejam: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), Ministério Público Federal (MPF), Article 19, Transparência Brasil e Fundação Getúlio Vargas (FGV).

O MPF realizou, nos anos de 2015 e 2016, duas avaliações, as quais deram origem ao *Ranking* Nacional da Transparência. Segundo registro do MPF (disponível em <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/itens-avaliados/ranking/o-projeto-new>), o projeto tinha como objetivo realizar uma avaliação do efetivo cumprimento das Leis de Transparência (Lei Complementar 101/2000; Lei 131/2009 e Lei 12.527/2011) nos 5.568 municípios e 27 estados da federação brasileira. As avaliações foram motivadas pelo ENCCLA (Estratégica Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro), que conta com a participação de representantes do Ministério Público Federal (MPF), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), Banco Central, entre outras instituições de controle e fiscalização, no bojo da ação nº 4, qual seja:

Ação 4: Estabelecer estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da Lei nº 12.527/2011, em relação à transparência ativa e passiva.  
Coordenador: CGU  
Colaboradores: Ajufe, AMB, Câmara dos Deputados, Bacen, CNMP, CNJ, DPF, FPCC-RS, MJ/CONJUR, MPF, MPPR, MPRJ, MPSP, SLTI/MPOG, STN/MF e TCU. (ENCCLA, 2014)

As mencionadas avaliações realizadas pelo MPF tiveram com objeto de análise o cumprimento da transparência ativa, da transparência passiva, bem como boas práticas de transparência, conforme formulário constante no Apêndice A, cujos resultados são apresentados na Figura 5.

**Figura 5 – Índice de Transparência – Avaliações MPF – 2015 e 2016**



Fonte: Ministério Público Federal (MPF). Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/itens-avaliados/ranking/resultados>. Acesso em: 05 out 2018

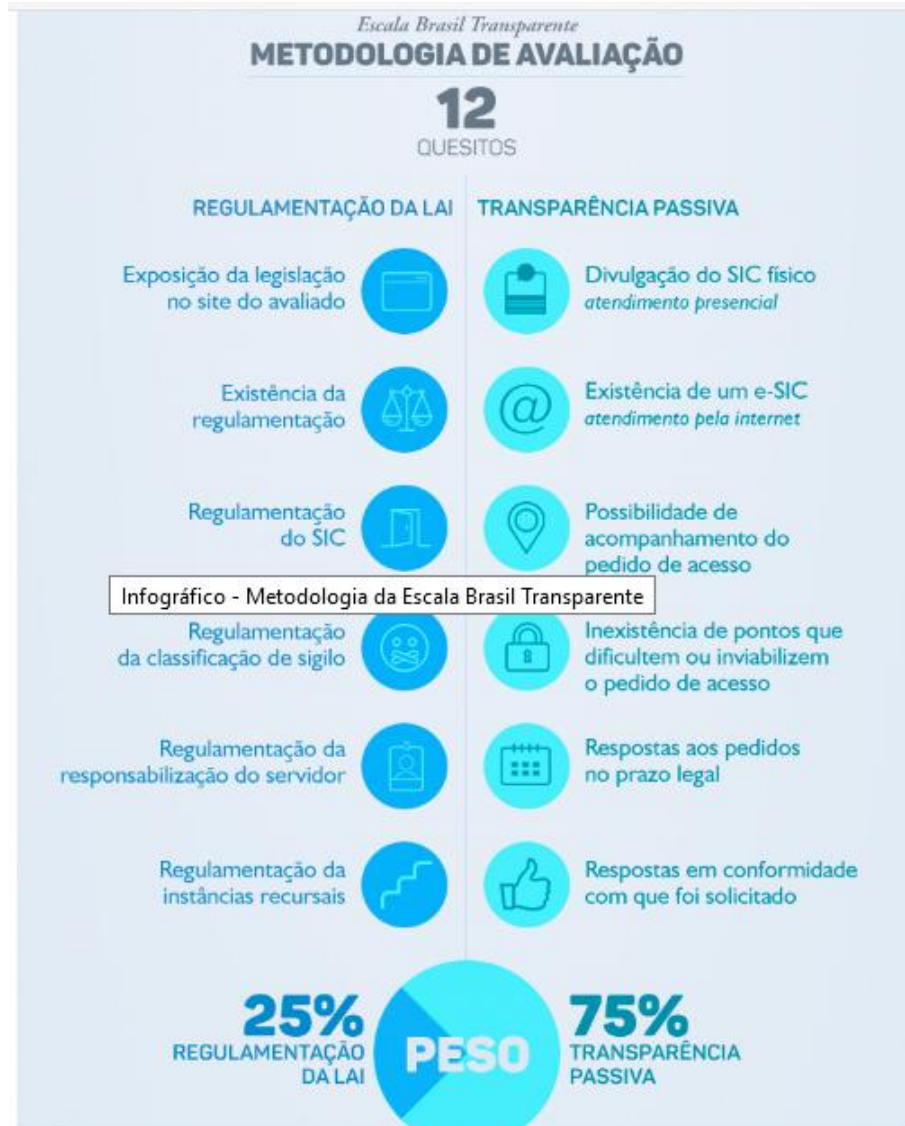
A partir das avaliações realizadas (5.567 municípios, 26 estados e o Distrito Federal), o MPF criou o Índice Nacional da Transparência, que foi apurado com resultado de 3,92 na primeira avaliação, em 2015, e de 5,21 na segunda avaliação, em 2016. Observou-se um aumento do nível de transparência dos estados e municípios brasileiros, mas com significativo espaço, ainda, para melhoria. Nessas avaliações, o estado do Ceará apresentou um significativo avanço, tendo obtido nota 8,2 na primeira avaliação e nota 10 na segunda avaliação. Por outro lado, os governos municipais do Ceará obtiveram incremento de 45,30% em sua nota (de 4,04 para 5,87), no entanto, se mantiveram distante da nota máxima.

De outra parte, a CGU criou a Escala Brasil Transparente (EBT), com o objetivo de medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros, a fim de subsidiar o exercício das suas competências estabelecidas na legislação pertinente (Art. 59 da Lei Complementar nº 101/2000, Art. 41, inciso I da Lei de Acesso à Informação, Art. 68, inciso II do Decreto nº 7.724/2012 e Art. 18, inciso III, do Decreto nº 8.910/2016). Essa avaliação tem como foco a transparência passiva, e sua metodologia contempla aspectos relativos à



regulamentação da LAI (Lei nº 12.527/2011) pelos estados e municípios, bem como o funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), cujos quesitos são apresentados na Figura 6.

**Figura 6 – Escala Brasil Transparente – Metodologia de Avaliação**



Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU). Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia>. Acesso em: 17 out 2018

A EBT foi aplicada em três versões, duas em 2015 e uma em 2016. Para cada uma das versões foi realizada seleção amostral para os municípios e incluídos todos os estados da federação. A aplicação teve como resultado um *Ranking* dos Estados e um *Ranking* dos Municípios. A Figura 7 evidencia o último *Ranking* dos Estados, com a variação em relação à avaliação anterior.

**Figura 7 – Escala Brasil Transparente – *Ranking* dos Estados**

Posição Nacional	Estado	Nota	Variação <sup>1</sup>
1	Alagoas	10,00 ▲	+2,08
	Bahia	10,00 =	0,00
	Ceará	10,00 ▲	+1,94
	Distrito Federal	10,00 =	0,00
	Espírito Santo	10,00 =	0,00
	Maranhão	10,00 =	0,00
	Mato Grosso do Sul	10,00 ▲	+7,50
	Pernambuco	10,00 ▲	+3,33
	Rio Grande do Sul	10,00 ▲	+1,11
	Rondônia	10,00 ▲	+5,56
	São Paulo	10,00 =	0,00
	Tocantins	10,00 =	0,00
13	Rio Grande do Norte	9,72 ▲	+1,53
	Santa Catarina	9,72 ▲	+2,78
15	Goiás	9,58 ▼	-0,42
	Mato Grosso	9,58 ▲	+0,97
	Minas Gerais	9,58 ▼	-0,42
	Piauí	9,58 ▲	+1,11
	Sergipe	9,58 ▲	+7,50
20	Acre	9,30 ▲	+5,97
21	Pará	9,16 ▲	+0,13
	Paraná	9,16 ▼	-0,15
23	Amazonas	8,88 ▲	+7,49
	Paraíba	8,88 ▲	+0,13
25	Roraima	8,05 ▲	+5,55
26	Rio de Janeiro	5,00 ▼	-2,08
27	Amapá	0,00 =	0,00

<sup>1</sup> Variação em relação à segunda avaliação da Escala Brasil Transparente

Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU). Disponível em: [https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id\\_relatorio=22](https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=22). Acesso em: 17 out 2018

Como pode ser observado no *Ranking* dos Estados, resultante da aplicação da EBT, em 2016, o estado do Ceará obteve acréscimo de 1,94 pontos em relação à avaliação anterior, alcançando a nota máxima a partir do cumprimento dos requisitos exigidos pela metodologia.

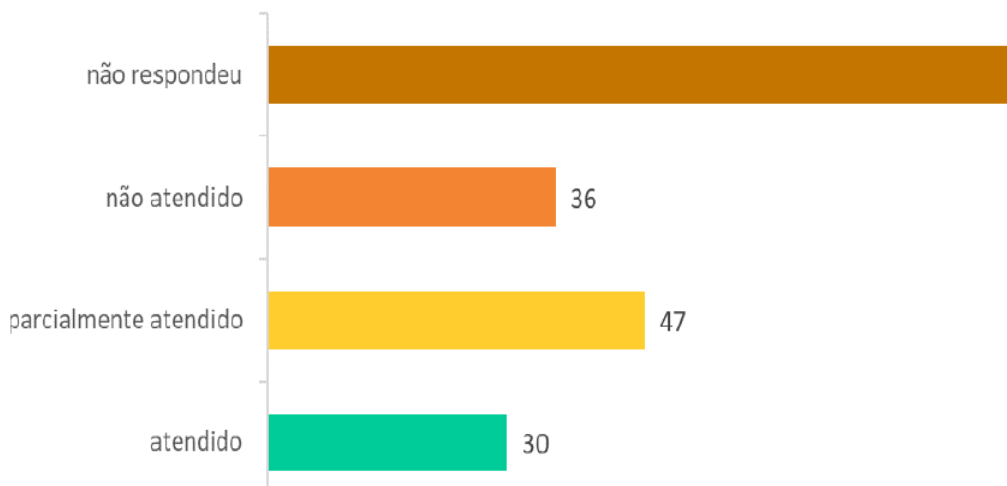
Após transcorridos 5 anos da vigência da LAI (Lei nº 12.527/2011), algumas instituições efetuaram avaliações a fim de verificar o seu efetivo cumprimento. Em setembro de 2017, a instituição TransparênciaBrasil em parceria com a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI) publicou relatório no âmbito do projeto “Achados e Pedidos”, no qual indicou que quase metade dos principais órgãos públicos brasileiros descumprem a Lei de Acesso à Informação e ignoram pedidos de informação. O relatório foi emitido a partir de pedidos de informação enviados pela TransparênciaBrasil a 206 órgãos públicos de todos os poderes e esferas federativas. Foi solicitada a cada um dos órgãos

pesquisados a base de dados de todos os pedidos de informação desde o início da vigência da LAI (Lei nº 12.527/2011), em 2012, até abril de 2017. (SAKAI *et al.*, 2017)

Segundo o mencionado relatório, dos 206 órgãos pesquisados, 93 ignoraram a solicitação, o que corresponde a 45%. Outros 36 negaram a informação (17%), 47 concederam as informações parcialmente (23%) e apenas 30 concederam acesso integral às informações solicitadas, o que corresponde a apenas 15% de atendimento. Além disso, foi pontuado que dentre os órgãos que atenderam aos pedidos de informação, integral ou parcialmente, 73% compartilharam indevidamente dados pessoais de requerentes. (SAKAI *et al.*, 2017). A Figura 8 apresenta o como os órgãos reagiram ao pedido de informação, conforme o relatório do projeto “Achados e Pedidos”.

**Figura 8 – Achados e Pedidos – 2012 a 2017**

Como os órgãos reagiram ao pedido de informação



Fonte: SAKAI, Juliana; GALF, Renata, 2017. Disponível em: [http://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Relatório\\_LAI\\_16022018.pdf](http://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Relatório_LAI_16022018.pdf) Acesso em: 19 out 2018

A análise resultante da pesquisa em comento indicou diversos problemas que comprometem o efetivo cumprimento da LAI (Lei nº 12.527/2011), envolvendo questionamento sobre o motivo do pedido de informação; dificuldades para realizar os pedidos de informação; imposição de obstáculos burocráticos por parte dos órgãos para conceder a informação solicitada; resistência dos órgãos em enviar as respostas dos pedidos em formato que facilite a análise das informações; alegações de informação inexistente com indício de destruição de informação pública; solicitação da presença física do requerente para protocolar o pedido ou recurso; evidente falta de preparação dos servidores públicos; e utilização de linguagem inadequada por parte significativa dos órgãos. (SAKAI *et al.*, 2017)

Apesar dos problemas identificados pelo estudo, foi considerando como o ponto mais grave a alta quantidade de órgãos que ignoraram a solicitação enviada (45%), evidenciando uma deficiência na implementação da LAI (Lei nº 12.527/2011), cinco anos após o início de sua vigência. Essa ocorrência foi identificada, inclusive, no Ministério Público Federal e Ministérios Públicos Estaduais. Além disso, em relação aos pedidos que foram atendidos, integral ou parcialmente, observou-se que grande parte dos órgãos ainda extraem as informações de forma manual, evidenciando fragilidade na capacidade do órgão em extrair as informações solicitadas de forma automática. O estudo também indicou como ocorrência grave que “a prática de proteção de informações pessoais custodiadas por órgãos públicos constitui uma exceção, já que 73% dos órgãos que deferiram ou deferiram parcialmente compartilharam de forma indevida esse tipo de informação.” (SAKAI *et al.*, 2017, p. 25 e 26)

No mesmo sentido, foi emitido o *working paper* intitulado “Da Opacidade à Transparência? Avaliando os 5 anos da Lei de Acesso à Informação Brasileira”, no âmbito do Programa de Transparência Pública, uma parceria da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas e o Centro de Tecnologia e Sociedade da Escola de Direito (Direito Rio da FGV), o qual foi elaborado a partir da análise de dados governamentais e pesquisas realizadas em todo o Brasil, com foco em quatro avaliações executadas pelo citado Programa de Transparência Pública da FGV desde 2014.

Dentre os aspectos abordados na citada avaliação, foi analisado o cumprimento do acesso à informação, no âmbito municipal e estadual. De forma geral, os números agregados indicaram que cerca de um em cada dois pedidos de informação estão sendo ignorados no nível subnacional, conforme evidenciado na Figura 9. (MICHENER *et al.*, 2017)

**Figura 9 – Cumprimento de Transparência Passiva por Governos Subnacionais**

	Municípios	Capitais Estaduais	Estados
Número de Solicitações	784	313	610
Taxa de Resposta	49,1%	68%	40%
Taxa de Precisão	71%	70,4%	39%
Tempo Médio para Resposta (em dias)	17,4	19,8	25,4

Fonte: MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene, 2017. Disponível em: <http://transparencia.ebape.fgv.br/working-paper-opacidade-transparencia-avaliando-5-anos-lei-de-acesso-informacao-brasileira> Acesso em: 19 out 2018

A avaliação da FGV indicou como o principal dilema da implementação e do cumprimento da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.517/2011) a ausência de supervisão. Segundo dados apresentados no relatório, apenas 16 capitais<sup>11</sup> e 10 estados fazem referência, em suas regulamentações, a entidades responsáveis pela supervisão. O estudo indicou que a regulamentação do estado do Ceará contempla órgão responsável pela supervisão da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.517/2011), além dos seguintes: Acre, Alagoas, Distrito Federal, Goiás, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná e São Paulo. (MICHENER *et al.*, 2017) Acerca da supervisão governamental Michener (2017) registra:

A supervisão governamental é provavelmente o ingrediente mais importante de um regime de transparência bem-sucedido (NEUMAN, 2009; NINO, 2010), dimensão ainda extremamente fraca no Brasil. Uma pesquisa realizada em abril de 2017 indica que, dos 27 estados e 26 capitais brasileiras, as regulamentações de apenas dezesseis estados e dez capitais fazem referência às entidades responsáveis pela supervisão e fiscalização. A supervisão *de facto* pode ser ainda mais rara. Em contraposição, as leis de AI mexicanas e chilenas caracterizam-se pela existência de comissões de informação que oferecem fortes incentivos exógenos para o cumprimento da transparência (MICHENER, 2015b). (MICHENER *et al.*, 2017, p. 4 e 5)

Dentre as conclusões apresentadas no mencionado relatório, foi destacado que “Enquanto o governo federal e alguns estados e municípios fizeram progressos consideráveis na implementação e no cumprimento da lei de AI, a maioria das instituições ainda tem um longo caminho a percorrer” (MICHENER *et al.*, 2017, p.24). Observou-se que, considerando todos os estados e capitais, menos da metade cumpre os critérios básicos de implementação. Diante das constatações obtidas e registradas no mencionado relatório, foram emitidas recomendações no âmbito do Programa de Transparência Pública da FGV, que versam sobre a definição e implementação de unidades de acesso à informação para supervisionar o cumprimento da LAI (Lei nº 12.527/2011); a adoção de plataformas específicas online para solicitação de informações pelo cidadão, acompanhamento de repostas e interposição de recursos; a não exigência de identificação do cidadão ou investimento em mecanismos de proteção; e sobre lacunas nas regulamentações dos governos subnacionais. (MICHENER *et al.*, 2017)

Considerando as pesquisas consultadas, constatou-se que aquelas realizadas pelas instituições governamentais (MPF e CGU) tiveram um foco mais geral, quanto ao cumprimento dos requisitos estruturais para a implementação da transparência ativa e passiva.

---

<sup>11</sup> As seguintes regulamentações fazem menção a órgãos responsáveis pela supervisão da LAI: as cidades de: Belo Horizonte, Boa Vista, Brasília, Campo Grande, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Maceió, Manaus, Natal, Porto Velho, Recife, Rio Branco, São Paulo, Vitória; e os estados: AC, AL, CE, DF, GO, PB, PE, PI, PR, SP

Por outro lado, as pesquisas realizadas pelas instituições TransparênciaBrasil e FGV tiveram um foco mais específico na transparência passiva, relativamente ao atendimento dos pedidos de informações por parte dos órgãos estaduais e municipais. De forma geral, foi indicado um descumprimento significativo, uma vez que aproximadamente metade das solicitações foram sequer respondidas. O Quadro 3 apresenta uma síntese da análise obtida a partir das pesquisas consultadas.

**Quadro 3 – Síntese dos Resultados Apontados nas Pesquisas sobre Transparência Pública – 2012 a 2017**

Instituição	Período da Avaliação	Objeto de Análise	Abrangência	Resultados / Observações
Ministério Público Federal (MPF)	2015 e 2016	Transparência ativa Transparência passiva Boas práticas de transparência	5.567 municípios, 26 estados e o Distrito Federal	Ranking Nacional da Transparência (Em 2015 - 3,92; Em 2016 - 5,21). Incremento de 32,91%. O estado do Ceará evoluiu de 8,2 (em 2015) para nota 10 (em 2016). Os governos municipais do estado do Ceará obtiveram incremento de 45,30% em sua nota (de 4,04 para 5,87), no entanto, se mantiveram distante da nota máxima.
Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU)	2015 e 2016	Transparência passiva - Regulamentação da LAI e funcionamento do SIC	Estados (todos) e municípios (seleção amostral)	Na Escala Brasil Transparente, o estado do Ceará obteve incremento de 24,07% em sua nota, evoluindo de 8,06 para nota 10, na última avaliação. Com exceção dos estados do Rio de Janeiro e Amapá, todos os estados evoluíram para notas acima de 8,0.
TransparênciaBrasil / ABRAJI	2012 a 2017	Transparência Passiva - Atendimento aos pedidos de solicitação de informação	206 órgãos públicos de todos os poderes e esferas federativas	45% dos órgãos ignoraram os pedidos de informação 17% dos órgãos negaram a informação 23% dos órgão atenderam parcialmente as solicitações de informação. 15% dos órgãos atenderam integralmente as solicitações de informação.
Fundação Getúlio Vargas (FGV)	2012 a 2017	Transparência Passiva - Atendimento aos pedidos de solicitação de informação	Estados e municípios - Consolidação de quatro avaliações executadas pelo Programa de Transparência Pública da FGV desde 2014	Os números agregados indicaram que cerca de um em cada dois pedidos de informação estão sendo ignorados no nível subnacional. Nos estados, a taxa de resposta apurada foi de 40% para 610 solicitações de informações efetuadas. Considerando todos os estados e capitais, menos da metade cumpre os critérios básicos de implementação.

Fonte: Elaborado pela autora.

Diante do exposto, observa-se que as pesquisas realizadas pelas mencionadas instituições governamentais e não governamentais evidenciaram aspectos que podem ser objeto de providências, a fim de fortalecer o cumprimento da LAI (Lei nº 12.527/2011) no cenário nacional. No tópico seguinte apresenta-se, no âmbito acadêmico, pesquisas já realizadas sobre temas aproximados ao desta dissertação.

#### 2.4.6 Pesquisas Acadêmicas sobre Temas Aproximados

Tendo em vista verificar os trabalhos acadêmicos elaborados acerca da temática em estudo, inicialmente, realizou-se pesquisa das dissertações de mestrado elaboradas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará. A consulta foi realizada no dia 23/11/2018, por meio do endereço eletrônico <http://politicassuece.com/br-dissertacoes-por-turma>, para exame da produção acadêmica das turmas 1 a 13. No dia da consulta não estavam disponíveis os trabalhos das turmas 8 e 9. Do exame efetuado, constatou-se que 2% dos trabalhos abordaram temas aproximados ao desta dissertação, conforme evidenciado na Tabela 1.

**Tabela 1 – Dissertações de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará – Turmas 1 a 13**

Turma	Quantidade de Dissertações	Quantidade de Dissertações em Temas Aproximados	Tema Central
1	33	0	
2	28	0	
3	29	1	Ouvidoria
4	32	1	Informação e processo decisório
5	35	0	
6	35	0	
7	27	1	Ouvidoria
10	31	0	
11	16	1	Transparência Ativa
12	28	2	Ouvidoria
13	32	1	Ouvidoria
<b>Total</b>	<b>326</b>	<b>7</b>	

Fonte: Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará. Elaborado pela autora.

Dentre os sete trabalhos localizados sobre temas aproximados, quatro se referem à Ouvidoria, um trata sobre informação e processo decisório e o último aborda a questão da transparência ativa, cujos títulos estão relacionados no Quadro 4.

**Quadro 4 – Títulos das Dissertações do Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará – Turmas 1 a 13 – Temas Aproximados**

<b>Turma</b>	<b>Título</b>
<b>3</b>	A Ouvidoria e a Satisfação do Usuário - Caso SEINFRA
<b>7</b>	A ouvidoria como mecanismo de participação na administração pública: um enfoque no modelo estadual comparado com o federal no âmbito do poder executivo
<b>12</b>	Avaliação do desempenho da ouvidoria como instrumento de gestão no governo do estado do Ceará
<b>12</b>	A ouvidoria como mecanismo de participação na administração pública: um enfoque no modelo estadual comparado com o federal no âmbito do poder executivo
<b>13</b>	A ouvidoria como ferramenta de escuta e planejamento na gestão municipal em saúde: estudo realizado em Redenção-Ceará
<b>4</b>	Informação e o Processo Decisório no Âmbito das Políticas Públicas: As Iniciativas da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará - SEFAZ
<b>11</b>	Transparência das informações governamentais: um estudo sobre a política de transferência de recursos estaduais.

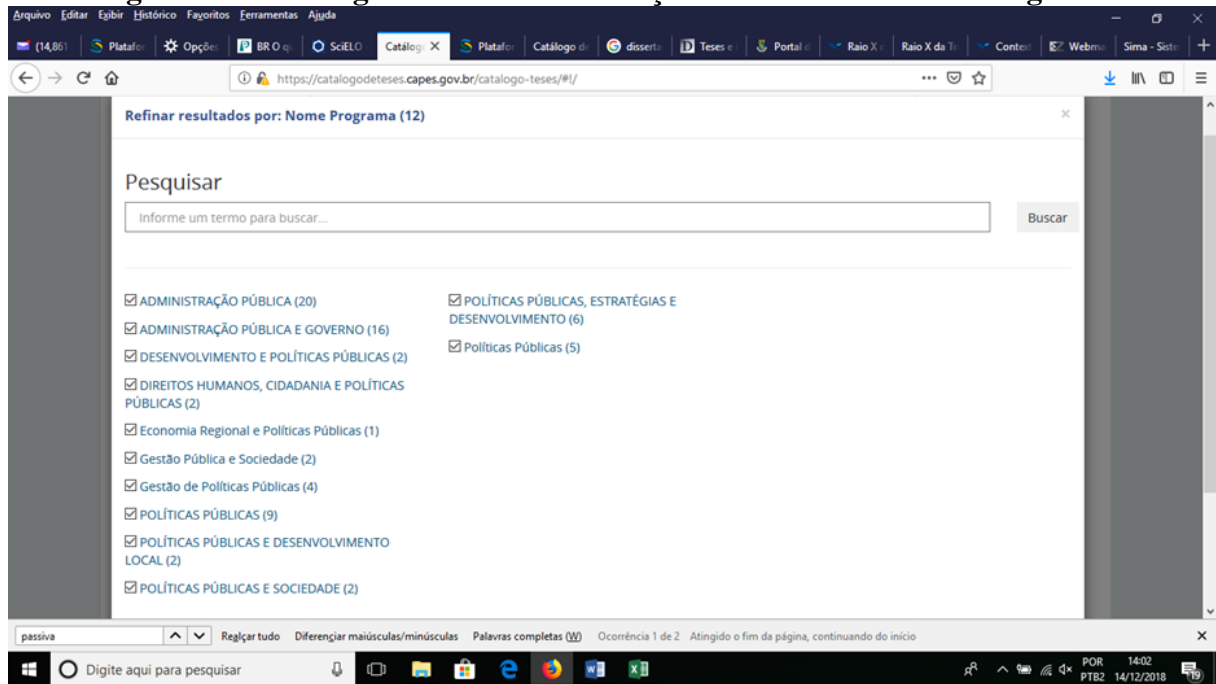
Fonte: Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará. Elaborado pela autora.

Da análise das dissertações indicadas no Quadro 4 observou-se que apenas aquela intitulada “Transparência das informações governamentais: um estudo sobre a política de transferência de recursos estaduais.” relaciona-se mais diretamente com o presente tema em estudo, mas apresenta abordagem distinta, pois a pesquisa está centrada na transparência das informações disponíveis no Portal eletrônico do estado do Ceará, tratando, assim, do aspecto atinente à Transparência Ativa.

Para complementar a busca no cenário acadêmico, foi efetuada consulta ao catálogo de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). A consulta foi efetuada no dia 14/12/2018, a partir da palavra-chave "transparência passiva", selecionado o tipo mestrado e os programas relacionados a gestão pública, políticas públicas e administração pública. A Figura 10 evidencia o refinamento aplicado quanto ao programa.



**Figura 10 – Catálogo de Teses e Dissertações – Refinamento dos Programas**



Fonte: Catálogo de Teses e Dissertações da Capes. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>

A mencionada consulta retornou 71 resultados. Da análise dos resultados, observou-se que 28 dissertações abordaram temas relacionadas à transparência pública e acesso à informação, sendo: 12 com enfoque abrangente e diversificado; sete com foco na disponibilização de informações nos portais eletrônicos (transparência ativa); sete com foco na implementação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011); e dois sobre ouvidoria. As demais 43 dissertações trataram de temas diversos no âmbito das políticas pública e da gestão pública, não tendo sido considerados aproximados a este estudo. Os trabalhos que apresentaram maior similaridade com a presente pesquisa estão relacionados no Quadro 5 e correspondem a 9,85% dos resultados obtidos (7 dissertações), considerando que tiveram como tema central a transparência, com enfoque na implementação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

**Quadro 5 – Títulos das Dissertações - CAPES - Temas Aproximados**

<b>Título</b>	<b>Curso</b>	<b>Universidade</b>
LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO PÚBLICA E SEUS POSSÍVEIS DESDOBRAMENTOS PARA A ACCOOUNTABILITY DEMOCRÁTICA NO BRASIL	Mestrado em ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO	FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS/SP, SÃO PAULO
TRANSPARÊNCIA SUBNACIONAL: UM ESTUDO DAS VARIÁVEIS DETERMINANTES PARA O ATENDIMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO MUNICÍPIOS BRASILEIROS	Mestrado em ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO	FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS/SP, São Paulo
IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR (CNEN) – UMA INTERPRETAÇÃO A PARTIR DO NEOINSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO	Mestrado em POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro
CONTRIBUIÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI) PARA A ELEVAÇÃO DA ACCOUNTABILITY NO EXECUTIVO ESTADUAL DE MINAS GERAIS	Mestrado em ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (ESCOLA DE GOVERNO), Belo Horizonte
ALÉM DOS ÍNDICES: ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO NA CIDADE DE JOÃO PESSOA	Mestrado em DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS	UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA/JOÃO PESSOA, João Pessoa
A formação da agenda da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: o papel do Executivo no monitoramento da burocracia pública brasileira	Mestrado em Gestão de Políticas Públicas	UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, São Paulo
TRANSPARÊNCIA NOS BANCOS PÚBLICOS BRASILEIROS: um estudo sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Mestrado em ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO	FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS/SP, São Paulo

Fonte: Catálogo de teses e dissertações da CAPES. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Elaborado pela autora. 2018.

Conforme se observa no Quadro 5, as pesquisas tiveram enfoque nos municípios, no Estado de Minas Gerais, na cidade de João Pessoa e nos Bancos Públicos. A partir do exame efetuado, não se identificou nenhum trabalho com enfoque na implementação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) no estado do Ceará ou com abordagem específica na transparência passiva. Pelo exposto, entende-se que o objeto em estudo apresenta um caráter inovador e possui potencial para contribuir com a agregação de valor ao Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará, bem como para o aperfeiçoamento da política de transparência e acesso à informação no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Feitas essas considerações, tendo como ponto de partida os indicativos apresentados sobre a política de acesso à informação no cenário nacional, e no tocante às pesquisas acadêmicas identificadas, aborda-se na próxima seção, de forma mais específica, o caso do estado do Ceará, que instituiu o Sistema Estadual de Acesso à Informação, por meio da Lei Estadual nº 15.175, de 28 de junho de 2012.

### 3 POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO CEARÁ

Nesta seção será abordada a Política de Acesso à Informação institucionalizada no Estado do Ceará, contemplando os principais aspectos de seu modelo e regulamentação, em seguida uma análise desse modelo à luz dos requisitos estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), bem como características da implementação da transparência passiva no Poder Executivo Estadual.

#### 3.1 MODELO E REGULAMENTAÇÃO ESTADUAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO

No Estado do Ceará, a Lei nº 16.710, de 21 de dezembro de 2018, estabeleceu o atual modelo de gestão do Poder Executivo, o qual deverá obedecer, nos termos do seu Art. 1º, “aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, adotando como premissas básicas a Interiorização, a Participação, a Transparência, a Ética, a Otimização dos Recursos e a Gestão por Resultados”. O citado normativo, no seu artigo 1º, inciso III, conceituou a transparência como sendo “a socialização dos atos administrativos, mediante a respectiva divulgação pelos meios oficiais e de comunicação social, ressalvadas as hipóteses de sigilo necessárias à segurança do Estado e da sociedade, priorizando o interesse público à informação.” Além disso, ficou estabelecido que as atividades relativas à transparência deverão ser organizadas sob a forma de sistema, nos termos do artigo 8º. (CEARÁ, 2018)

No âmbito da transparência, a Lei nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007, que dispõe sobre o modelo anteriormente vigente (até 20 de dezembro de 2018), em sua redação original (artigo 42), criou o Portal da Transparência, bem como atribuiu sua responsabilidade à, então, Secretaria da Controladoria e Ouvidoria e Ouvidoria Geral. O Portal da Transparência estadual foi constituído, nos termos do citado dispositivo legal, como um “canal disponível na internet, para que o cidadão possa acompanhar a execução financeira dos programas executados pelo Estado do Ceará.”, no qual tornou-se obrigatória a disponibilização de “informações sobre recursos públicos federais transferidos pela União, transferências de recursos públicos estaduais aos municípios e gastos realizados com pessoal, compras, contratações de obras e serviços.” (CEARÁ, 2007)

Em decorrência da constituição legal do Portal da Transparência, o Estado do Ceará regulamentou a sua operacionalização, por meio do Decreto nº 29.335, de 23 de junho de 2008. Conforme registro no Relatório de Desempenho da Gestão 2007-2014, da CGE, o

primeiro Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual foi lançado em julho de 2008, em audiência pública realizada na Assembleia Legislativa. Desde a sua criação, disponibiliza informações sobre receitas, despesas e indicadores fiscais, com ênfase nos contratos e convênios com vigência a partir 2007. A partir de sua implantação, o portal da transparência estadual passou por diversos aprimoramentos, indicados no mencionado relatório. (CGE, 2014)

O sítio, em contínuo processo de construção e melhorias, foi contemplado com importantes incrementos de conteúdo. Em 2009 o cidadão já podia ter acesso à íntegra do documento celebrado em todos os convênios e contratos publicados, a partir de março daquele ano, por meio de arquivo eletrônico. Com o advento da Lei Complementar n.º 131/2009, que dispõe sobre a obrigatoriedade de disponibilização em tempo real de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, o Governo do Estado passou a divulgar informações sobre receitas e despesas atualizadas diariamente, além de atender demais critérios previstos na referida Lei.

Em consonância com as orientações legais, o Portal passou a contemplar planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; relatórios fiscais; gráficos demonstrativos do histórico dos indicadores fiscais, informações pormenorizadas das despesas, inclusive cada nota de empenho com a íntegra dos seus textos, dados das receitas, dados das licitações e demonstrações contábeis previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Vale ressaltar ainda a inclusão de consulta de despesas extraorçamentárias, disponibilizada em setembro de 2013. (CGE, 2014, p. 88)

Assim, a partir do ano de 2008, com o lançamento do Portal da Transparência, o Poder Executivo do Ceará passou a disponibilizar para a sociedade um instrumento de transparência ativa, em atendimento às legislações acerca da transparência, então vigentes. A responsabilidade pela gestão do mencionado Portal foi atribuída à, então, Secretaria da Controladoria e Ouvidoria e Ouvidoria Geral, hoje CGE. A Lei nº 13.875/2007 passou por várias alterações até a sua revogação em dezembro de 2018, no entanto, as competências acerca da transparência permaneceram a cargo da CGE, órgão, atualmente, integrante da Governadoria. (CEARÁ, 2007; CEARÁ, 2018).

O atual modelo de gestão, institucionalizado por meio da recente Lei nº 16.710/2018, indica, em seu artigo 14, as competências da CGE, cabendo destacar aquelas relacionadas mais diretamente com a transparência e o acesso à informação. Compete às CGE exercer a coordenação geral do Sistema de Controle Interno, compreendendo as atividades de Controladoria, Auditoria Governamental, Ouvidoria, Transparência, Ética e Acesso à Informação e Correição (inciso II); criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos do orçamento do Estado (inciso VII); zelar pela gestão transparente da informação de interesse público produzida ou custodiada pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual (inciso XVIII); fomentar a participação da sociedade

e o exercício do controle social com vistas a assegurar a cidadania e a transparência dos serviços prestados pelo Poder Executivo Estadual (inciso XIX); disponibilizar canais de ouvidoria, de transparência e de acesso à informação como instrumentos de controle social para consolidar a gestão ética, democrática e participativa (inciso XXII); desenvolver ações necessárias ao funcionamento e aprimoramento do Sistema de Transparência e de Ética do Poder Executivo Estadual (inciso XXIII); fortalecer o desenvolvimento da cidadania, por meio de ações de educação social, para o exercício do controle social (inciso XXIV); coordenar a rede de fomento ao controle social, formada por ouvidorias setoriais e comitês setoriais de acesso à informação dos órgãos e entidades (inciso XXV); dentre outras. (CEARÁ, 2018).

Com o advento da LAI (Lei nº 12.527/2011), foram estabelecidas regras gerais de observância obrigatória para todos os entes a fim de assegurar o direito constitucional de acesso à informação, tendo indicado no artigo 45, a necessidade de legislação específica por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, especialmente quanto ao Serviço de Informação ao Cidadão, à realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação, bem como sobre as instâncias recursais. A LAI estabeleceu o prazo de 180 dias a partir da sua publicação, que ocorreu em 18 de novembro de 2011, para o início de sua vigência, e consequentemente regulamentação por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios. (BRASIL, 2011)

O novo marco legal impôs aos estados a adoção de providências com vistas ao seu cumprimento. Em relação às exigências acerca da transparência ativa, o Poder Executivo já dispunha de um Portal da Transparência, disponível no endereço eletrônico [www.transparencia.ce.gov.br](http://www.transparencia.ce.gov.br), o qual passou a ser reestruturado a partir de 2011, para atender os requisitos da LAI (Lei nº 12.527/2011). A nova versão do Portal foi disponibilizada em maio de 2012, e tornou o Portal mais atraente para o usuário, com a navegabilidade mais fácil e com linguagem de mais simples entendimento. Além disso, o instrumento apresentou avanço em relação à quantidade e à natureza das informações disponibilizadas. (CGE, 2014)

A versão do Portal da Transparência, disponibilizada em 2012, apresentado na Figura 11, passou a contemplar três eixos de informações, a saber:

- Modelo de Governança: formas de participação de cidadãos, informações sobre funcionamento do Estado, sobre servidores e como são tomadas as decisões no governo.
- Prioridades de Governo: informações sobre empreendimentos do estado, investimentos nos municípios, identificado por projetos, políticas públicas desenvolvidas e resultados alcançados, indicando metas e valores atingidos.

- Oportunidades de Investimentos: Informações socioeconômicas e vantagens competitivas para a atração de investimentos. Destacam-se ainda informações de avaliação de indicadores econômicos e mapas interativos desenvolvidos pelo Instituto de Pesquisa do Ceará – IPECE, com informações de empregos, taxa de mortalidade, PIB, recursos hídricos e população por municípios. (CGE, 2014, p. 89)

**Figura 11 – Portal da Transparência – 2012**



Fonte: CGE. Relatório de Desempenho da Gestão 2007 - 2014. Disponível em: <<http://www.cge.ce.gov.br/index.php/publicacoes/relatorios-plurianuais>>. Acesso em: 08 Fev. 2019.

Ao tempo em que estavam sendo adotadas providências de atualização e reestruturação do Portal da Transparência, com vistas ao atendimento da LAI (Lei 12.527/2011), também foram iniciados os trabalhos de elaboração do projeto da lei estadual de acesso à informação, considerando que todos os entes federativos deveriam editar suas leis estaduais até maio de 2012. Nesse contexto, no Ceará, a Lei 15.175, de 28 de maio de 2012 (LAI Estadual), instituiu o Sistema Estadual de Acesso à Informação. (BRASIL, 2011; CEARÁ, 2012; CGE, 2014)

O marco regulatório estadual abrangeu a transparência ativa e a transparência passiva, definiu mecanismos, prazos e procedimentos para entrega das informações solicitadas pela sociedade. As regras específicas estabelecidas devem ser observadas por todos os poderes e órgãos da Administração Públicas do Estado do Ceará, com o fim de assegurar a implementação do disposto na Lei nº 12.527/2011. No tocante à transparência ativa, a lei estadual ratificou a importância do Portal da Transparência, pois o definiu como a principal ferramenta, permitindo ao cidadão obter informações independentes de

requerimentos. Quanto à transparência passiva, estabeleceu que a ouvidoria seria o canal de entrada das solicitações. (CEARÁ, 2012; CGE, 2014)

O Sistema Estadual de Acesso à Informação abrange os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, Judiciário e do Ministério Público Estadual, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Estado do Ceará. Além disso, os dispositivos da LAI Estadual (Lei nº 15.175/2012) aplicam-se, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos mediante contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. (CEARÁ, 2012)

A LAI Estadual (Lei nº 15.175/2012) estabeleceu o conceito de informação de interesse público como sendo “toda aquela informação que não é de caráter pessoal ou classificada como sigilosa”, nos termos do artigo inciso I, do artigo 3º. Definiu como informação pessoal “aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável”. Relativamente ao conceito de informação sigilosa, indicou ser “aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado, podendo ser classificada em Reservada, Secreta e Ultrassegreda”. O Quadro 6 apresenta a classificação da informação sigilosa e os correspondentes prazos aplicáveis. (CEARÁ, 2012)

**Quadro 6 – Classificação da Informação Sigilosa – Lei nº 15.175/2012**

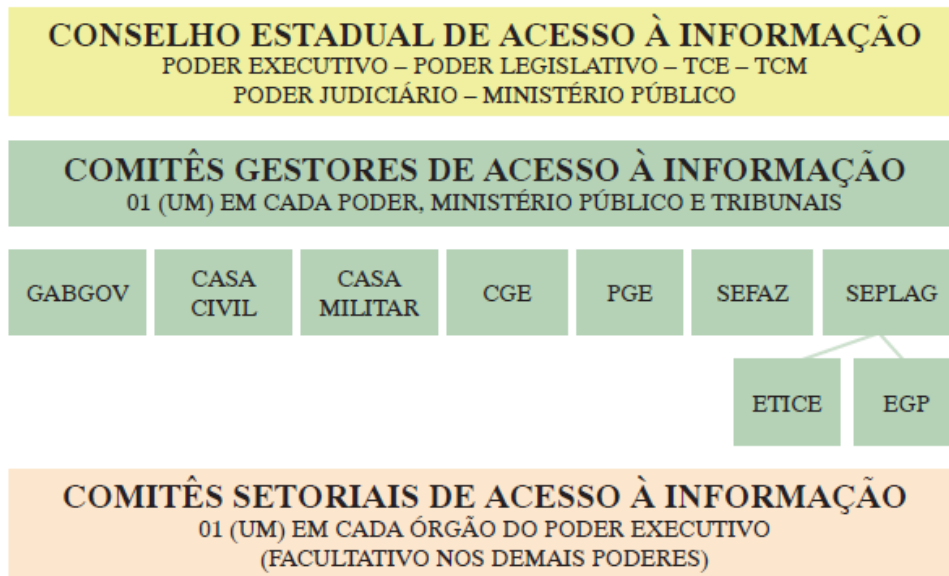
<b>Tipo de Informação Sigilosa</b>	<b>Prazo do Sigilo</b>
Informação Reservada	as que ficam sob sigilo durante o prazo de 5 (cinco) anos e no caso do Estado, as que puderem colocar em risco a segurança dos Chefes de Poderes, inclusive Cortes de Contas e Ministério Público
Informação Secreta	as que ficam sob sigilo durante o prazo de 15 (cinco) anos
Informação Ultrassegreda	as que ficam sob sigilo durante o prazo de 25 (vinte e cinco) anos

Fonte: CEARÁ, 2012. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2012/15175.htm>  
Acesso em: 04 mar 2019. Elaborado pela autora.

O modelo do Sistema de Acesso à Informação do Ceará instituído pela LAI Estadual (Lei nº 15.175/2012) contemplou em sua composição a criação do Conselho Estadual de Acesso à Informação, de Comitês Gestores de Acesso à Informação e de Comitês Setoriais de Acesso à Informação, conforme apresentado na Figura 12.



**Figura 12 – Sistema de Acesso à Informação do Ceará**



Fonte: CGE, 2007 - 2014. Disponível em: < <http://www.cge.ce.gov.br/index.php/publicacoes/relatorios-plurianuais>>. Acesso em: 08 Fev. 2019.

O Conselho Estadual de Acesso à Informação é a instância máxima do Sistema Estadual de Acesso à Informação, a quem compete, nos termos da LAI Estadual (Lei nº 15.175/2012), requisitar do Comitê Gestor de Acesso à Informação, esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação classificada como ultrassecreta e secreta; rever a classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada; prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, por prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça à segurança da sociedade ou do Estado, observado o prazo previsto no §1º, inciso I do art.23; apreciar em última instância administrativa os recursos interpostos por negativa dos Comitês Gestores de Acesso à Informação. (CEARÁ, 2012) Sobre o Conselho Estadual de Acesso à Informação, dispõe o Relatório de Desempenho da Gestão 2007 – 2014, da CGE:

O Conselho Estadual de Acesso à Informação – CEAI, instância máxima do Sistema Estadual de Acesso à Informação, é responsável por decidir sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas e é composto pelos Chefes dos seguintes poderes: Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas do Estado do Ceará e Tribunal de Contas dos Municípios apreciaram em última instância administrativa 01 (um) recurso interposto por negativa do comitê Gestor de Acesso à Informação. (CGE, 2014, p. 92)

Em relação aos Comitês Gestores de Acesso à Informação, a LAI Estadual (Lei nº 15.175/2012) estabeleceu a sua criação em todos os Poderes e Órgãos no âmbito da abrangência legal, os quais tem a finalidade de deliberar sobre a classificação de informações sigilosas e apreciar os recursos interpostos, nos termos do artigo 6º. Além disso, esses comitês

deverão proceder à reavaliação das informações classificadas como ultrassecretas e secretas no prazo máximo de 2 (dois) anos, contado do termo inicial de vigência desta Lei. (CEARÁ, 2012)

Compete ao Comitê Gestor de Acesso à Informação – CGAI de cada Poder deliberar sobre a classificação de informações sigilosas e apreciar os recursos interpostos. No âmbito do Poder Executivo Estadual, o CGAI é coordenado pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado e possui a seguinte composição: Gabinete do Governador, Casa Civil, Procuradoria Geral do Estado, Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, Casa Militar, Secretaria de Fazenda e Secretaria do Planejamento e Gestão. O CGAI reúne-se trimestralmente, em caráter ordinário, e extraordinariamente, quando convocado pelo seu Coordenador. (CGE, 2014, p. 93)

No que se refere aos Comitês Setoriais de Acesso à Informação, foram criados pela LAI Estadual (Lei nº 15.175/2012), no âmbito do Poder Executivo, em cada um dos órgãos e entidades, com a finalidade de assegurar o acesso imediato à informação disponível e propor ao Comitê Gestor de Acesso à Informação, a classificação de Informações no seu âmbito de atuação.

Os Comitês Setoriais de Acesso à Informação – CSAIs são estruturas de natureza colegiada, criadas em todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, com a finalidade de assegurar o acesso imediato à informação disponível e propor ao Comitê Gestor de Acesso à Informação a classificação de informações no seu âmbito de atuação. Referidos Comitês têm natureza consultiva, propositiva, deliberativa e de caráter permanente.

Os CSAIs têm a seguinte composição: titular do órgão ou entidade ou autoridade com subordinação imediata, Assessor de Desenvolvimento Institucional ou cargo equivalente, Ouvidor Setorial e o responsável pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) do órgão. (CGE, 2014, p. 93)

Além das instâncias colegiadas mencionadas, a LAI Estadual (Lei nº 15.175/2012), em seu artigo 9º, estabeleceu a criação, nos órgãos e entidades, os Serviços de Informações ao Cidadão, instalados em áreas de fácil acesso ao público, para atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades e protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações. (CEARÁ, 2012)

Especificamente quanto ao acesso às informações, a LAI Estadual (Lei nº 15.175/2012), em seu artigo 12, estabeleceu que qualquer interessado poderá apresentar pedido aos órgãos e entidades, sendo necessária a identificação do requerente e a especificação da informação requerida, os quais deverão ser realizados por meio de requerimento aos Serviços de Informações ao Cidadão ou, alternativamente, por meio dos sítios oficiais dos órgãos e entidades estaduais. Cabe ressaltar que são vedadas pela Lei quaisquer exigências adicionais de identificação do requerente ou dos motivos ensejadores da

solicitação de informação de interesse público. Adicionalmente, foram estabelecidos como canais para apresentação de pedidos de informação, no âmbito do Poder Executivo Estadual à Central de Atendimento Telefônico da Ouvidoria pelo telefone 155 ou por meio do Sistema de Ouvidoria – SOU, instituído pelo Decreto Estadual nº30.474, de 29 de março de 2011, no endereço eletrônico [www.ouvidoria.ce.gov.br](http://www.ouvidoria.ce.gov.br). (CEARÁ, 2012)

Acrescente-se, ainda, que o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder acesso imediato à informação disponível e, na hipótese de a informação não estar disponível, deverá ser fornecida no prazo de até 20 (vinte) dias, com possibilidade de prorrogação por até 10 (dez) dias, mediante ciência ao requerente, conforme dispõe o artigo 13 da LAI Estadual (Lei nº 15.175/2012). (CEARÁ, 2012)

No que diz respeito aos custos, o modelo adotado no Ceará mantém a gratuidade do serviço de busca e fornecimento das informações solicitadas, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados, nos termos do artigo 14 da LAI Estadual (Lei nº 15.175/2012). (CEARÁ, 2012)

Na hipótese de o acesso não ser autorizado, por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, inclusive indicação da autoridade competente para sua apreciação, segundo o artigo 16 da LAI Estadual (Lei nº 15.175/2012). Além disso, o requerente dispõe do direito de obter o inteiro teor de decisão da negativa de acesso, por certidão ou cópia. (CEARÁ, 2012)

Quanto às restrições de acesso à informação, LAI Estadual (Lei nº 15.175/2012), em seu artigo 20, veda que seja negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais, inclusive aquelas que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas. Além disso, a referida Lei dispõe, de forma detalhada, sobre classificação das informações quanto ao grau e prazos de sigilo; proteção e controle de informações sigilosas; procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação; proteção das informações pessoais; e sobre a responsabilidade dos agentes públicos. (CEARÁ, 2012)

O Sistema Estadual de Acesso à Informação foi regulamentado pelos Decretos nºs 31.199/2013 e 31.239/2013, que disciplinaram o funcionamento dos Comitês Setoriais de

Acesso à Informação (CSAI) e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), e do Comitê Gestor de Acesso à Informação (CGAI). (CEARÁ, 2013a; CEARÁ, 2013b)

### 3.2 ANÁLISE DO MODELO ESTADUAL À LUZ DOS REQUISITOS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LEI Nº 12.527/2011)

Neste tópico será apresentada uma análise acerca dos principais aspectos do modelo de acesso à informação regulamentado no Estado do Ceará, tendo em vista verificar sua compatibilidade em relação aos requisitos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Tem-se como objetivo responder uma das questões norteadoras da pesquisa, que é: “O modelo concebido e implementado para a Política de Acesso à Informação do Poder Executivo Estadual, relativamente ao aspecto da transparência passiva, atende aos requisitos estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)?”.

Inicialmente, faz oportuno mencionar que a LAI (Lei nº 12.527/2011) estabeleceu no seu artigo 3º os princípios e diretrizes que devem nortear a aplicação da lei, os quais foram comentados no item 2.4.2 dessa dissertação. Os princípios referem-se àqueles básicos da Administração Pública e as seguintes diretrizes: 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.

Além disso, LAI (Lei nº 12.527/2011), ao estabelecer a obrigatoriedade dos Estados editarem legislação própria, em seu artigo 45, destacou a necessidade de obediência às regras gerais, bem como, a definição de regras específicas, especialmente quanto à forma de assegurar o acesso às informações públicas, contemplando a criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas, a realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação, e a possibilidade de recursos.

Desta forma, entende-se que o cumprimento dos requisitos no âmbito estadual se efetivará na medida em que seu modelo possibilite o cumprimento das diretrizes mencionadas, bem com suas regras específicas não colidam com as disposições gerais da LAI (Lei nº 12.527/2011). Para melhor visualização dos normativos, apresenta-se no Quadro 7 um comparativo entre eles, a fim de identificar suas semelhanças e diferenças, por tema.

**Quadro 7 – Comparativo das Leis de Acesso à Informação – Federal e Estadual**

(continua)

<b>Tema</b>	<b>LAI</b>	<b>LAI Estadual</b>	<b>Abrangência das Regras</b>
Disposições Gerais - abrangência e conceitos	Arts. 1º ao 5º	Arts. 1º ao 3º	Os dois normativos tratam da abrangência e de conceitos. A Lei Federal inclui de forma mais detalhada os princípios e diretrizes norteadores.
Sistema Estadual de Acesso à Informação	Não se aplica	Art. 4º ao 10	A Lei Estadual cria o Sistema Estadual de Acesso à Informação com instâncias colegiadas específicas, abrangendo o Conselho Estadual de Informação, o Comitê Gestor de Acesso à Informação e os Comitês Setoriais de Acesso à Informação.
Disponibilização das Informações (Transparência Ativa)	Arts. 8º e 30	Art. 11	Os dois normativos tratam sobre a obrigação de publicar, dos órgãos e entidades públicas, informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, independentemente de requerimentos; o rol mínimo a ser divulgado, na internet, e características obrigatórias dos sítios eletrônicos; e a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. A LAI Estadual é expressa em relação ao Portal da Transparência.
Acesso a Informações (Formas de Divulgação)	Art. 9º	Art. 12 §1º; Art. 11, §2º e Art. 11 §4º	Os dois normativos tratam sobre a criação de serviço de informações ao cidadão (SIC); a realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação. A LAI Estadual é expressa em relação ao Portal da Transparência.
Acesso a Informações (Transparência Passiva - Procedimentos)	Arts. 10 a 14	Art. 12 a 16	Os dois normativos tratam das características do pedido, procedimentos, prazos de atendimento, custos e outros direitos do requerente. A LAI Estadual indicou como meio de entrada do pedido, além do SIC, a Central de Atendimento Telefônico da Ouvidoria pelo telefone 155 ou por meio do Sistema de Ouvidoria – SOU, instituído pelo Decreto Estadual nº30.474, de 29 de março de 2011, no endereço eletrônico <a href="http://www.ouvidoria.ce.gov.br">www.ouvidoria.ce.gov.br</a> .
Recursos	Arts. 15 a 20	Art. 17 a 19	Os dois normativos tratam das instâncias recursais. No âmbito federal, o recurso é dirigido inicialmente à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, sendo as instâncias superiores a Controladoria Geral da União e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações. No Estado, o recurso é dirigido para o Comitê Gestor de Acesso à Informação, sendo a instância máxima o Conselho Estadual de Acesso à Informação.
Restrições de Acesso à Informação	Arts. 21 e 22	Arts. 20 e 21	Ambos os normativos estabelecem que não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.
Classificação da Informação quanto ao Grau e Prazos de Sigilo	Arts. 23 e 24	Arts. 22 e 23	Ambos os normativos tratam das informações passíveis de classificação, especificam os graus e prazos de sigilo.
Proteção e do Controle de Informações Sigilosas	Arts. 25 e 26	Arts. 24 e 25	Ambos os normativos tratam das providências necessárias para a proteção das informações sigilosas
Procedimentos de Classificação, Reclassificação e Desclassificação	Arts. 27 a 30	Art. 26 a 29	Os dois normativos dispõem sobre quem tem competência para realizar os procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação. Na esfera federal, são indicadas autoridades e gestores. No âmbito estadual, as competências são dos colegiados integrantes do Sistema de Acesso à Informação.

**Quadro 7 – Comparativo das Leis de Acesso à Informação – Federal e Estadual****(conclusão)**

<b>Tema</b>	<b>LAI</b>	<b>LAI Estadual</b>	<b>Abrangência das Regras</b>
Informações Pessoais	Art. 31	Art. 30	Os dois normativos tratam das características das informações pessoais, proteção e hipóteses de exceção à restrição de acesso.
Responsabilidades dos Agentes Públicos	Arts. 32 a 34	Art. 31 a 33	Os dois normativos dispõem sobre as responsabilidades a que estão sujeitos os agentes públicos, quando do trato da informação, especificando condutas ilícitas e sanções aplicáveis.
Competências da Controladoria e Ouvidoria Geral da União	Arts. 16 e 41	Não se aplica	Os dois normativos dispõem sobre as competências do órgão central de Controle Interno, no âmbito da esfera de governo.
Competências da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado	Não se aplica	Art. 6º	
Comissão Mista de Reavaliação de Informações - instituição e competências	Art. 35	Não se aplica	O normativo federal dispõe sobre as competências da instância de recurso. No âmbito estadual, as competências das instâncias recursais estão dispostas nos artigos 4º ao 10, que tratam do Sistema Estadual de Acesso à Informação.
Núcleo de Segurança e Credenciamento - instituição e competências	Arts. 37	Art. 10	Os dois normativos estabelecem as competências do Núcleo de Segurança e Credenciamento, relativas à segurança de pessoas físicas, empresas, órgãos e entidades para tratamento de informações sigilosas, bem como segurança das informações sigilosas.

Fonte: BRASIL. Lei nº 12.527/2011. CEARÁ. Lei nº 15.175/2012. Elaborado pela autora.

A partir do confronto realizado, constatou-se, de forma geral, que o modelo estadual contemplou todos os temas abordados pela lei geral e suas regras específicas são com ela compatíveis. Registre-se que uma significativa parte dos dispositivos estaduais apresenta teor idêntico aos constantes no normativo federal, especialmente aqueles que tratam da obrigação de publicar, por meio da transparência ativa; das formas de divulgação das informações (serviço de informação ao cidadão, audiências ou consultas públicas); características do pedido de acesso à informação, por meio da transparência passiva, procedimentos, prazos de atendimento, custos e outros direitos do requerente; restrições de acesso à informação; classificação da informação quanto ao grau e prazos de sigilo; proteção e controle das informações sigilosas; tratamento de informações pessoais e núcleo de segurança e credenciamento.

A propósito das diferenciações e especificidades encontradas, observou-se, em relação aos meios para a divulgação das informações, que a LAI Estadual (Lei nº 15.175/2012) estabeleceu, de forma expressa, o Portal da Transparência, além do serviço de informações ao cidadão (SIC) e da realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou outras formas. Além disso, indicou canais adicionais para que o

cidadão realize o seu pedido de informação, podendo fazê-lo por meio do SIC ou dirigir à Central de Atendimento Telefônico da Ouvidoria, pelo telefone 155, ou por meio do Sistema de Ouvidoria – SOU, instituído pelo Decreto Estadual nº30.474, de 29 de março de 2011, no endereço eletrônico [www.ouvidoria.ce.gov.br](http://www.ouvidoria.ce.gov.br).

Destaque-se, ainda, a diferenciação existente entre os modelos, relativa às instâncias recursais e competências para realizar os procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação. No Estado do Ceará, com já mencionado, foi instituído o Sistema Estadual de Acesso à Informação, composto por instâncias colegiadas, em três níveis, no próprio órgão que custodia a informação, no âmbito do Poder Executivo, e no âmbito da esfera estadual. As instâncias são o Comitê Setorial de Acesso à Informação, o Comitê Gestor de Acesso à Informação e o Conselho Estadual de Acesso à Informação. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão, o qual será dirigido para o Comitê Gestor de Acesso à Informação, sendo a instância máxima o Conselho Estadual de Acesso à Informação. No âmbito federal, o recurso é dirigido inicialmente à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, sendo as instâncias superiores a Controladoria Geral da União e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações. No modelo estadual não há possibilidade de recursos dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, será dirigido logo para a instância colegiada (Comitê Gestor de Acesso à Informação), que é coordenado pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado e possui representantes dos seguintes órgãos: Gabinete do Governador, Casa Civil, Procuradoria Geral do Estado, Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, Casa Militar, Secretaria de Fazenda e Secretaria do Planejamento e Gestão.

Em relação às competências para realizar os procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação, observou-se que, no modelo estadual, essas competências são estabelecidas para as instâncias colegiadas que integram o Sistema Estadual de Acesso à Informação. A classificação do grau de sigilo de informações como ultrassecreto, secreto e reservado ficará a cargo dos Comitês Gestores de Acesso à Informação dos Poderes e Órgãos referidos no art.5º da LAI Estadual (Lei nº 15.175/2012) e poderá ser objeto de reavaliação, pelo próprio Comitê Gestor ou pelo Conselho Estadual de Acesso à Informação, não havendo previsão de delegação das referidas competências. Na esfera federal, esses procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação são de competência de autoridades ou gestores, especificados na LAI (Lei nº 12.527/2012), conforme o grau de sigilo da

informação, e são passíveis de delegação as competências relativas às informações em grau secreto e ultrassecreto.

Pelo exposto, é possível inferir que o modelo estadual atendeu as diretrizes estabelecidas pela LAI (Lei nº 12.527/2012), visto que seus dispositivos abrangeram regras para possibilitar o cumprimento da máxima divulgação, da obrigação de publicar, da promoção de um governo aberto, da limitação da abrangência das exceções, de procedimentos que facilitem o acesso e de custos não impeditivos ao acesso. Especificamente, em relação à transparência passiva, o modelo estadual contemplou a criação do Serviço de Informação ao Cidadão e de uma estrutura com instância colegiadas, para apreciar recursos e tratar da classificação das informações sigilosas. Além disso, instituiu canais adicionais para o recebimento dos pedidos de informação. Ao ver desta pesquisadora, o modelo do Sistema Estadual de Acesso à Informação não apenas atendeu aos requisitos da LAI (Lei nº 12.527/2012), mas foi além, pois a composição do Sistema por meio de instâncias colegiadas fortalece o modelo, minimizando riscos de desvios por parte de agentes públicos que tomem decisões monocráticas. Por outro lado, o modelo composto por níveis de instâncias colegiadas poderá, eventualmente, tornar o processo mais burocrático, menos eficiente, o que poderá ser verificado por meio da análise da execução da política.

### 3.3 CARACTERÍSTICAS DA IMPLEMENTAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA NO PODER EXECUTIVO ESTADUAL

Neste tópico apresentam-se as principais características identificadas em relação à implementação da transparência passiva no Poder Executivo Estadual, contemplando indicações de ações realizadas com o objetivo de possibilitar efetivamente o acesso às informações.

Considerando o estabelecimento do marco jurídico que instituiu o Sistema Estadual de Acesso à Informação, a partir de 2012, foram adotadas várias providências no sentido de fazer cumprir o acesso à informação, no âmbito do Poder Executivo Estadual. Nesse sentido, ressalte-se que, ao tempo da aprovação da LAI Estadual (Lei nº 15.175/2012), o modelo de gestão vigente no Poder Executivo já atribuía à Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE) a competência de “exercer a coordenação geral, a orientação técnica e normativa e a execução das atividades inerentes aos sistemas de controle interno, ouvidoria e ética e transparência do Estado”, nos termos da Lei nº 13.875/2007. Em 2015, o modelo de gestão foi atualizado, e a competência da CGE passou a incluir expressamente a



responsabilidade pelo Acesso à Informação, com a seguinte redação: “exercer a coordenação geral do Sistema de Controle Interno, compreendendo as atividades de Controladoria, Auditoria Governamental, Ouvidoria, Transparência, Ética e Acesso à Informação”. Além disso, a LAI Estadual (Lei nº 15.175/2012) atribuiu à CGE a coordenação do Comitê Gestor de Acesso à Informação. Assim, ficou a cargo da CGE, conduzir as atividades de implementação, tendo em vista fazer cumprir o que estabeleceu a LAI Estadual (Lei nº 15.175/2012). Para tanto, foram adotadas as providências a seguir comentadas, dentre outras. (CEARÁ, 2007, CEARÁ, 2012, CEARÁ, 2015)

Conforme abordado na primeira seção, a etapa de implementação envolve providências atinentes ao provimento de recursos financeiros, materiais, humanos, tecnológicos, bem com articulações políticas que se façam necessárias. Inicialmente, foi realizado um esforço de divulgação acerca da legislação sobre acesso à informação junto aos órgãos e entidades do Poder Executivo, o que foi feito por meio de uma parceria da CGE com a Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará (EGPCE). Segundo levantamento realizado junto à referida Escola, no ano de 2012 foram ministradas 45 palestras, alcançando um público de 1864 pessoas capacitadas, além de um Seminário de Implementação da Lei de Acesso à Informação nos Sítios Institucionais, para uma turma de 50 participantes. Além disso, a CGE realizou as XXIV e XXV edições do Fóruns Permanentes de Controle Interno<sup>12</sup>, nos dias 25/04/2012 e 29/08/2012, com o objetivo de disseminar o tema Acesso à Informação. O primeiro fórum teve como objetivo divulgar a legislação e o segundo, obter subsídios dos órgãos e entidades para a elaboração de propostas dos regulamentos.

Ainda em 2012, considerando que a LAI Estadual (Lei nº 15.175/2012) indicou que algumas atividades a serem realizadas, no âmbito do Sistema Estadual de Acesso à Informação, seriam objeto de regulamentação complementar, bem como as sugestões colhidas na XXV edição do Fórum Permanente de Controle Interno, a CGE atuou na elaboração das propostas de regulamento sobre a organização e funcionamento dos Comitês Setoriais de Acesso à Informação (CSAI) e dos Serviços de Informações ao Cidadão (SIC) do Poder Executivo do Estado do Ceará, bem como do Comitê Gestor de Acesso à Informação (CGAI). Como desdobramento, em abril de 2013, foi publicado o Decreto nº 31.199/2013, relativamente o funcionamento do CSAI e SIC, tendo como signatários o Governador do Estado e o Controlador e Ouvidor Geral do Estado. Em junho de 2013, foi publicado o Decreto nº 31.239/2013, relativo ao funcionamento do CGAI, o qual teve como signatários,

---

<sup>12</sup> <https://www.cge.ce.gov.br/forum-permanente-de-controle-interno/>

além do Governador do Estado, todos os titulares dos órgãos integrantes do mencionado Comitê, quais sejam: Gabinete do Governador, Casa Civil, Procuradoria Geral do Estado, Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, Casa Militar, Secretaria da Fazenda e Secretaria do Planejamento e Gestão. (CGE, 2013)

Com a regulamentação vigente, por meio da publicação dos Decretos nº 31.199/2013 e 31.239/2013, foram adotadas ações de orientação e de capacitação. A propósito de capacitação, foram definidos cursos sobre a temática “Acesso à Informação” e incluídos na oferta de cursos da EGPCE, no eixo temático “Controle Interno”, os quais passaram a ser ministrados a partir de 2014, tendo com público alvo os membros dos Comitês Setoriais de Acesso à Informação de todos os órgãos e entidades do Estado. Conforme levantamento junto àquela Escola, foram ministrados os cursos relacionados no Quadro 8, para os servidores do Poder Executivo Estadual, abordando a temática do acesso à informação quanto aos aspectos da transparência ativa e da transparência passiva.

**Quadro 8 – Cursos ofertados sobre Acesso à Informação – 2014 a 2018**

<b>Evento</b>	<b>Ano</b>	<b>Turmas</b>	<b>Pessoas Capacitadas</b>
Curso Lei de Acesso à Informação	2014	1	17
Curso Básico de Acesso à Informação	2016	5	79
Curso Noções de Ouvidoria e Acesso à Informação – Turma Exclusiva SEDUC	2016	2	35
Curso Ética e Controle Social: Transparência (SIC e Portal)	2017	2	34
Curso Ética e Controle Social: Transparência (SIC e Portal)	2018	2	27
Certificação em Ouvidoria da Rede Ouvir – Módulo I - Lei de Acesso à Informação	2018	2	115

Fonte: Escola de Gestão Pública (EGPCE). Elaborado pela autora.

Cabe registrar que o curso “Ética e Controle Social: Transparência (SIC e Portal)” faz parte do Programa Executivo de Formação em Gestão Pública<sup>13</sup>, lançado pela EGPCE, em 2017, tendo sido incluído na área de expertise “Gestão Pública e o Controle Interno”. Esse programa executivo é voltado para a dimensão técnica e integra o Programa Estratégico de Formação para Gestores Públicos do Estado do Ceará (PEFGP), que tem o intuito de ampliar as ações de valorização do servidor através da oferta de eventos de formação continuada.

Relativamente às ações de orientação, destacam-se a reuniões periódicas que a CGE passou a realizar com todos os órgãos e entidades, a partir de 2016, denominadas

<sup>13</sup> <https://www.egp.ce.gov.br/pfgrp/>

“Reuniões da Rede de Fomento ao Controle Social”<sup>14</sup>. No período de 2016 a 2018 foram realizadas 18 reuniões (seis por ano), com a participação de aproximadamente 100 servidores, integrantes dos Comitês Setoriais de Acesso à Informação do Poder Executivo Estadual, as quais trataram de temas relacionados à Ouvidoria e Acesso à Informação, buscando promover a integração técnica e normativa, a padronização, sistematização e avaliação dos procedimentos de atuação.

Desta forma, a CGE mantém comunicação com os atores que integram o Sistema de Acesso à Informação, o que é inerente a sua atividade de supervisão e gerenciamento, em especial, com os representantes do Serviço de Informação ao Cidadão dos órgãos e entidades do Poder Executivo, pessoas que se relacionam diretamente com os solicitantes das informações. Conforme levantamento realizado junto à coordenação de Fomento ao Controle Social da CGE, em julho de 2018, havia 65 representantes designados, conforme relação constante no Apêndice B, na qual consta no nome do servidor responsável, o órgão ou entidade, o telefone de contato, o endereço para a atendimento presencial e o horário de atendimento.

Com o início das atividades dos Comitês Setoriais de Acesso à Informação, os órgãos e entidades passaram a apresentar propostas de classificação das informações consideradas sigilosas, para serem apreciadas pelo Comitê Gestor de Acesso à Informação. Desta forma, a CGE, como coordenadora do Grupo Técnico de Apoio ao CGAI (GTA/CGAI), atuou na emissão de pareceres técnicos, a fim de subsidiar a apreciação pelo citado Comitê. O GTA/CGAI funciona em caráter permanente e tem por finalidade precípua auxiliar o Comitê Gestor, exarando análises concernentes à classificação e reavaliação de informações sigilosas, bem como recursos interpostos. No período de 2014 a 2016, foram emitidos 348 pareceres técnicos. (CGE, 2014; CGE, 2015; CGE,2016)

Conforme consulta realizada no sítio institucional da CGE, constatou-se a divulgação de documento do CGAI<sup>15</sup>, contendo o rol de documentos classificados com grau de sigilo e o rol de documentos desclassificados dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, com data de atualização em 24/11/2017, no qual consta a indicação do órgão ou entidade, o tipo de documento ou informação (classificada ou desclassificada), o grau de sigilo e o prazo de sigilo, a data de deliberação pelo CGAI e a fundamentação legal observada. Além disso, a CGE, como coordenadora do CGAI, editou a Portaria CGAI

---

<sup>14</sup> <https://www.cge.ce.gov.br/reunioes-rede/>

<sup>15</sup> Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2019/02/Informa%C3%A7%C3%B5es-Classificadas-e-Desclassificadas-dos-%C3%93rg%C3%A3os-e-Entidades-do-P.-Executivo-Estadual-14-01-2019.pdf> Acesso: 05 mar 2019

01/2016<sup>16</sup>, publicada no Diário Oficial do Estado de 04 de outubro de 2016, com o objetivo de uniformizar a classificação de informação sigilosa de matéria comum a todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.

No que diz respeito às providências acerca dos recursos tecnológicos, em decorrência da LAI Estadual (Lei nº 15.175/2012), foi necessário atualizar o Sistema de Ouvidoria – SOU, em funcionamento no Poder Executivo, sob a gestão da CGE, para possibilitar o recebimento das solicitações de informações. Assim, foi implantado em novembro de 2013, no mencionado sistema, o módulo específico de Acesso à Informação, com objetivo de dar cumprimento aos dispositivos da Lei ora vigente. Sobre o assunto consta registro no Relatório de Desempenho da Gestão 2007 – 2014, da CGE:

O fluxo das Solicitações de Informação referente a registros, prazos, recursos, prorrogação, passou a ser monitorado por esse módulo no sistema. Ressalte-se que as “solicitações de informação”, antes do advento da LAI, já eram demandadas pela sociedade e registradas e respondidas por meio do SOU, mas como manifestações de ouvidoria. (CGE, 2014, p. 83)

A Figura 13 apresenta a tela do Sistema de Ouvidoria – SOU, que era utilizado a partir de 2013.

**Figura 13 – Sistema de Ouvidoria - 2013**



Fonte: CGE. Relatório de Desempenho da Gestão 2007 - 2014. Disponível em: < <http://www.cge.ce.gov.br/index.php/publicacoes/relatorios-plurianuais>>. Acesso em: 11 Fev. 2019.

<sup>16</sup> Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2019/01/Portaria-CGAI-n%C2%B0-01.2016-Disp%C3%B5e-sobre-a-Uniformiza%C3%A7%C3%A3o-na-Classifica%C3%A7%C3%A3o-de-Inforna%C3%A7%C3%A3o-Sigilosa-de-Mat%C3%A9ria-Comum-a-Todos-os-%C3%93rg%C3%A3os-e-Entidades-do-Poder-Executivo-Estadual.pdf> Acesso: 05 mar 2019

Em 2013, a CGE ofertou, em parceria com a Escola de Gestão Pública, 08 turmas do curso “Sistema de Ouvidoria – módulo Sistema de Informações ao Cidadão”, no qual foram capacitados 129 colaboradores do Poder Executivo Estadual. (CGE, 2013)

Em 2015, o Governo do Estado realizou uma operação de crédito com o Banco Mundial, no âmbito do Programa para Resultados (PforR), que incluiu o desenvolvimento de projetos ligados à transparência e ao controle social. Como consequência, a CGE contratou, em 2016, uma empresa para desenvolver o projeto de “Reformulação do Sistema Público de Relacionamento com o Cidadão”. Esse projeto teve como objetivo aumentar o nível de transparência e unificar os serviços de Ouvidoria, Acesso à Informação, Portal da Transparência do Governo do Estado, monitoramento e acompanhamento do plano plurianual pela sociedade, bem como todo o conteúdo atualmente disponível. A ferramenta foi concluída em 2018, tendo sido denominada “Plataforma Ceará Transparente” e seu lançamento ocorrido em julho de 2018 (Figura 14). Essa plataforma reuniu os sistemas de Ouvidoria, Transparência, Acesso à Informação do Estado e Participação Cidadã, proporcionando mais de 2,2 milhões de acessos. A CGE realizou, em 2018, capacitação dos integrantes da Rede de Fomento ao Controle Social, composta por aproximadamente 100 servidores, na nova plataforma. (CGE, 2015; CGE,2016; CGE, 2017; CEARÁ,2019)

**Figura 14 – Ceará Transparente - 2018**



Fonte: <https://ceartransparente.ce.gov.br/>

No que se refere às ações de capacitação da sociedade, a CGE realizou parceria com a Secretaria de Educação (SEDUC) e iniciou, em setembro de 2013, no Colégio Liceu do Ceará, o projeto denominado “Educação Social”, buscando a melhoria do exercício da cidadania, e conscientizando a população para a prática do controle social das ações do Governo do Estado do Ceará. Esse projeto tem como objetivo o fomento ao controle social por meio de palestras com distribuição da Cartilha “Caminhos da Cidadania” e seu público alvo inicial foram os alunos do ensino médio da rede pública estadual. Nas palestras são abordados temas como: cidadania; controle social; ética; acesso à informação e o combate à corrupção. Conforme levantamento junto à CGE, no período de setembro 2013 até março de 2018, o Projeto Educação Social realizou 363 palestras, em 184 escolas, capacitando cerca de 21.616 alunos. As Figuras 15 e 16 evidenciam registros da ação em comento. (CGE, 2014)

**Figura 15 – Cartilha Caminhos da Cidadania**



Fonte: CGE. Relatório de Desempenho da Gestão 2007 - 2014. Disponível em: <  
<http://www.cge.ce.gov.br/index.php/publicacoes/relatorios-plurianuais>>. Acesso em: 11 Fev. 2019.

**Figura 16 – Palestra de Educação Social**



Fonte: CGE. Relatório de Desempenho da Gestão 2007 - 2014. Disponível em: < <http://www.cge.ce.gov.br/index.php/publicacoes/relatorios-plurianuais>>. Acesso em: 11 Fev. 2019.

Além disso, em 2017, ofertou o curso à distância “Cidadania ParticipAtiva: controle social ao alcance de todos”, encartado em jornal e disponível em plataforma online, com o objetivo de desenvolver na população a consciência cidadã, disseminando de forma didática conhecimentos relacionados à prática do controle social, atingindo mais de 23 mil inscritos. (CEARÁ, 2017)

Considerando o relato das principais ações realizadas, tendo em vista implementar o Acesso à Informação no Poder Executivo Estadual, especialmente, quanto ao exercício das competências atribuídas à CGE, como coordenadora do Sistema de Acesso à Informação, entende-se, oportuno verificar os indicadores existentes para monitoramento da execução dessa política. Para tanto, cabe referenciar o Plano Plurianual para o período 2016-2019, o qual estabeleceu como um de seus eixos o Ceará da Gestão Democrática por Resultados. Nesse eixo está incluído, dentre os temas abordados, o tema Transparência, Controle e Participação Social, o qual tem como resultado esperado a transparência, controle e participação social promovidos de forma ampla e efetiva. Tendo em vista realizar o monitoramento do desempenho das políticas públicas relacionadas ao mencionado tema, o Estado do Ceará, por meio da coordenação da Secretaria do Planejamento e Gestão, estabeleceu dois indicadores de resultados, o “Índice de Satisfação do Usuário com as ferramentas de Ouvidoria e Transparência” e o “Percentual de Utilização das Ferramentas de Transparência e de Participação Social”. A Figura 17 apresenta o resultado desses indicadores, com a correspondente série histórica desde 2014. (CEARÁ, 2019)

**Figura 17 – Indicadores Temáticos – Transparência, Controle e Participação Social**

Indicadores Temáticos – 2014-2018							
Indicador	Unidade de medida	2014	2015	2016	2017	2018	
						Prog.	Real.
Percentual de Regularidade das contas de gestão julgadas pelo TCE	percentual	96,19	95,17	93,40	85,58	94,00	81,91
Percentual de Utilização das Ferramentas de Transparência e de Participação Social	percentual	2,95	4,11	4,41	5,56	5,23	8,74
Índice de Satisfação do Usuário com as Ferramentas de Ouvidoria e Transparência	percentual	76,67	75,82	80,60	82,60	79,00	79,28

Fonte: CGE.

Fonte: Mensagem Governamental 2019. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2019/02/Mensagem-%C3%A0-Assembleia-Legislativa-2019.pdf> Acesso em fev. 2019.

O indicador “Percentual de Utilização das Ferramentas de Transparência e de Participação Social”, que representa o nível de utilização, pelo cidadão, das ferramentas de transparência e de participação social (Sistema de Ouvidoria e Portal da Transparência), apresentou o resultado de 8,74%, em 2018, indicando uma tendência de aumento da utilização das ferramentas de Transparência e de Participação Social em relação aos exercícios anteriores. O indicador é apurado com base no somatório dos acessos ao Portal da Transparência, das manifestações de ouvidoria e das solicitações de informação registradas no Sistema de Ouvidoria em relação à população cearense.

O indicador “Índice de Satisfação do Usuário com as Ferramentas de Ouvidoria e Transparência”, que representa o nível de satisfação do cidadão-usuário com as ferramentas de ouvidoria e de transparência (Sistema de Ouvidoria e Portal da Transparência), apresentou o resultado de 79,28%, em 2018, superando a meta estabelecida para o ano, o que se pode considerar um bom desempenho. O indicador é apurado com base no total de respostas satisfatórias registradas no Sistema de Ouvidoria (SOU) e no Portal da Transparência, nas correspondentes pesquisas de satisfação, em relação ao total de respostas registradas.

A definição de indicadores envolve algumas dificuldades metodológicas, conforme asseveram Costa & Castanhar (2003):

O grande desafio para a disseminação da prática da avaliação de projetos no setor público é, sem dúvida, encontrar formas práticas de mensurar o desempenho e fornecer ao responsável pela gestão dos programas sociais, bem como para os demais atores envolvidos, informações úteis para a avaliação sobre os efeitos de tais programas, necessidade de correções, ou mesmo da inviabilidade do programa. Como vimos, as dificuldades metodológicas acabam levando à utilização de indicadores que



se aplicam, predominantemente, aos aspectos da produção dos programas (alcance das metas, ou objetivos). (COSTA & CASTANHAR, 2003, p.987).

O indicador, por meio de uma medida, em geral quantitativa, busca evidenciar o resultado de uma ação governamental, refletido em uma mudança social. No caso em análise, os indicadores têm como foco verificar os efeitos das ações de fomento ao controle social, com base no quantitativo de participações do cidadão, por meio dos instrumentos disponibilizados pelo Estado, bem como no grau de satisfação manifestado pelo cidadão.

O monitoramento e a avaliação de uma política, de forma mais abrangente, requerem um sistema de indicadores, com visões complementares, contemplando as perspectivas de insumos utilizados, processo, resultados e impacto na realidade social, o qual não deve ser superestimado em face da complexidade envolvida no processo de planejamento do setor público. Nesse sentido, assevera Bromley:

Contudo, não se deve superestimar o papel e a função dos Sistemas de Indicadores Sociais neste processo, como se a formulação e implementação de políticas públicas dependessem exclusiva ou prioritariamente da qualidade dos insumos informacionais. Na realidade, esse processo de planejamento no setor público ou em qualquer outra esfera está longe de ser uma atividade técnica estritamente objetiva e neutra, conduzida por tecnocratas iluminados e insuspeitos. O processo é, ao mesmo tempo, muito mais complexo e falível do que preconizam os modelos clássicos de planejamento (BROMLEY, 1982).

Os resultados dos indicadores, apurados no período de 2014 a 2018, evidenciam uma tendência de aumento da satisfação dos cidadãos que responderam à pesquisa, bem como de incremento de utilização das ferramentas de transparência e participação social disponibilizadas. Esses resultados podem ser interpretados de forma positiva, no entanto, análises específicas são necessárias para alcançar a qualidade dessas participações, bem como o impacto gerado na realidade social, nas diversas áreas demandadas pelo cidadão. Acrescente-se, ainda, a possibilidade estudos em relação ao perfil dos cidadãos participantes, tendo em vista a formulação de políticas complementares e correlacionadas.

Cabe observar, ainda, que os indicadores comentados abrangem a transparência ativa e passiva, de forma agregada, e com foco nas ferramentas disponibilizadas como meio de comunicação entre o Estado e a sociedade. Esses indicadores não permitem verificar, de forma específica, o cumprimento da transparência passiva por parte do Estado, ou seja, em relação às respostas efetuadas para os pedidos de informação dos cidadãos. Apresenta-se essa análise específica na próxima seção.

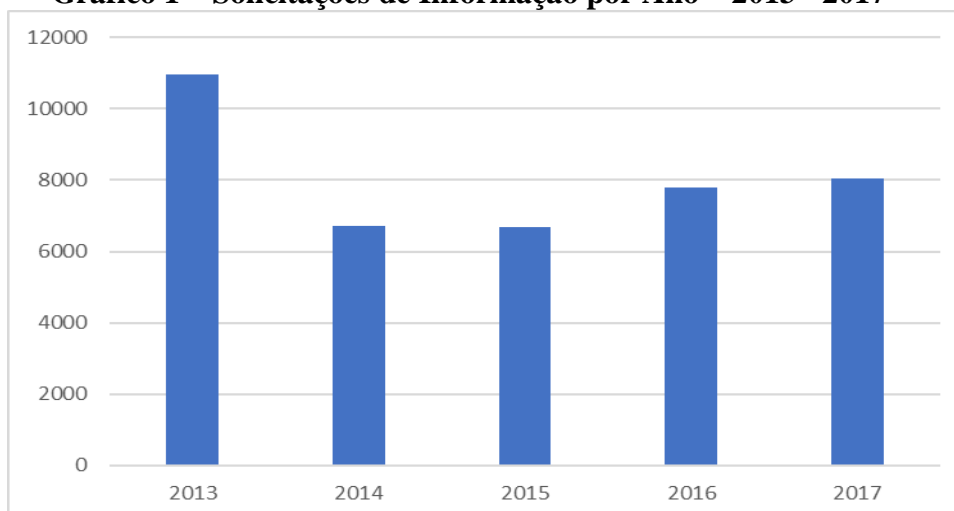
## **4 ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA: RESPOSTAS AOS PEDIDOS DE INFORMAÇÃO**

Nesta seção aborda-se a análise dos pedidos de informações apresentados aos órgãos e entidades estaduais, no período de 2013 a 2017, observando indicadores de cumprimento da transparência passiva, bem como os registros de satisfação dos requerentes.

### **4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS PEDIDOS DE INFORMAÇÃO**

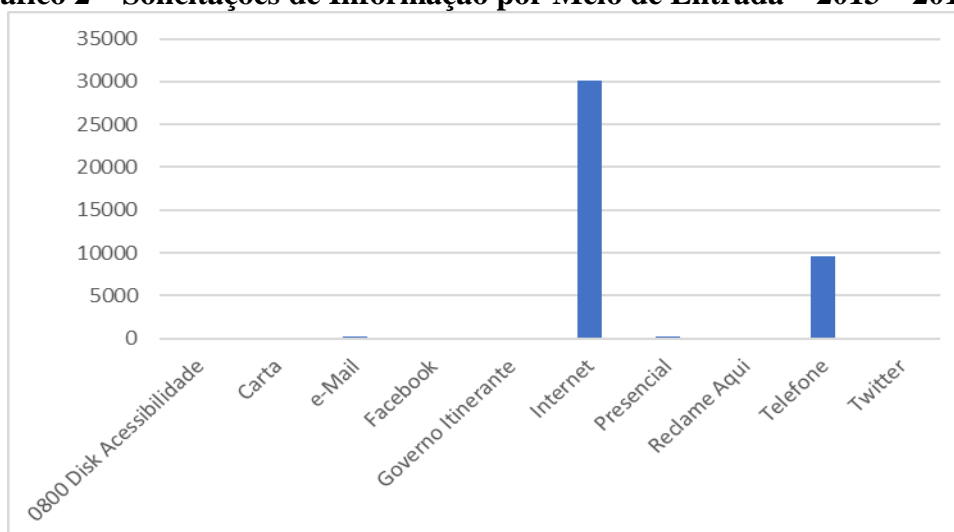
Inicialmente, registre-se que os pedidos de informações objeto de análise nessa dissertação foram obtidos junto à base de dados custodiada pela CGE, considerando que esse órgão coordena o Sistema de Acesso à Informação no Poder Executivo Estadual e, portanto, gerencia a base de dados de todos os pedidos de informações efetuados pela sociedade, a quaisquer dos órgãos e entidades estaduais. Assim, foram disponibilizados os registros relativos ao período de 2013 a 2017, com exceção dos campos com informações pessoais. Considerando que os campos relativos ao teor do pedido e ao teor da resposta poderiam conter dados pessoais, esses textos não foram disponibilizados para a pesquisadora. Nada obstante, poderiam ser fornecidos, complementarmente, após adoção de procedimento acautelatório de anonimização dos dados, caso essa pesquisadora julgasse necessário. Foram disponibilizados 40.143 registros de solicitações, contendo os seguintes dados: data do pedido, número do registro de protocolo, meio de entrada, assunto, prazo legal, contagem do prazo de resposta, data da resposta, órgão, situação do atendimento, documento e município. Os registros foram fornecidos em formato de planilha eletrônica (*excel*) se sua análise foi efetuada com auxílio da ferramenta tabela dinâmica.

Do exame do quantitativo de solicitações de informações, no período de 2013 a 2017, constatou-se um quantitativo total de 40.143, alcançando uma média anual de 8.028. Observa-se que houve um quantitativo elevado em 2013, ano inicial do período de implementação da Lei de Acesso à Informação Estadual, um leve declínio nos anos de 2014 e 2015, com tendência de crescimento a partir de 2016, conforme representado no Gráfico 1.

**Gráfico 1 – Solicitações de Informação por Ano – 2013 - 2017**

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

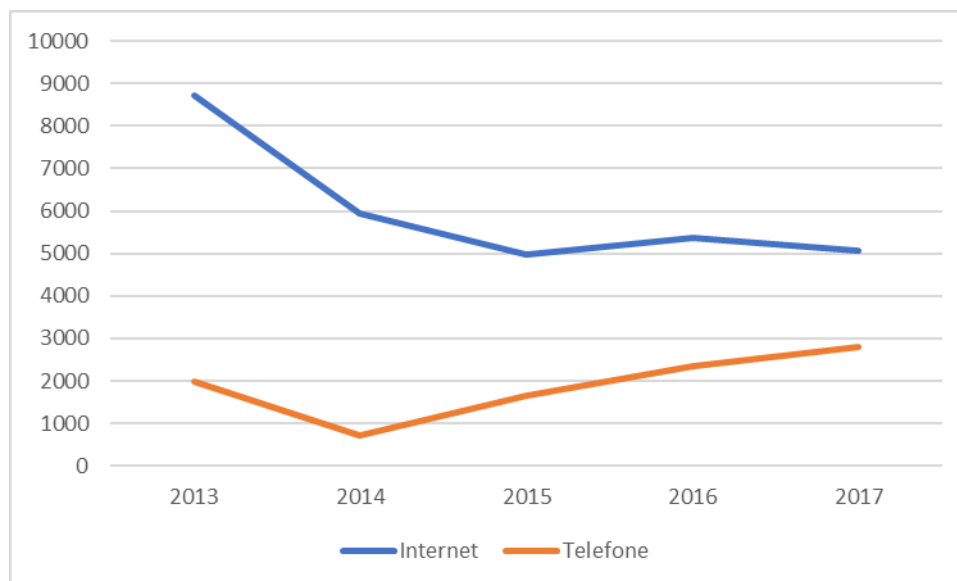
Em relação ao meio de entrada utilizado para registro das solicitações, identificou-se na base de dados que foram efetuadas solicitações pelos seguintes canais: 0800 disk acessibilidade, internet, telefone, Governo Itinerante, carta, e-mail, facebook, twitter, reclame aqui e atendimento presencial. Foram identificadas 33 solicitações por meio do Governo Itinerante, todas no exercício de 2015, o que decorre, possivelmente, de ação pontual no período analisado, cabendo registrar que nesse tipo de ação o atendimento é feito de forma presencial. Constatou-se que a maioria das solicitações é efetuada por meio da internet ou por telefone (98,5%), sendo ainda insignificante o número de solicitações efetuadas por meio das redes sociais, tais como facebook, twitter ou reclame aqui. O Gráfico 2 indica a representação da quantidade de solicitações por meio de entrada.

**Gráfico 2 – Solicitações de Informação por Meio de Entrada – 2013 – 2017**

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

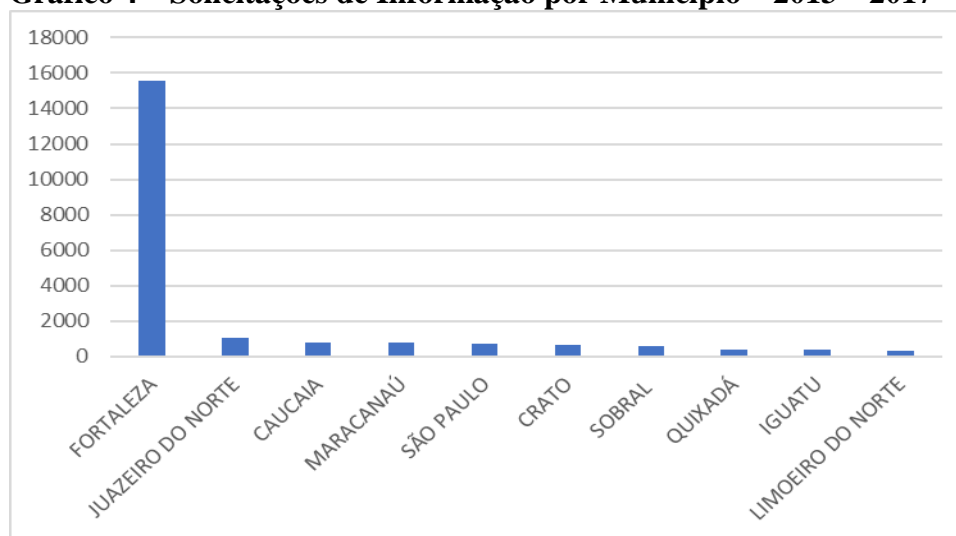
A partir do exame do volume de solicitações de informações registradas por meio de entrada, constatou-se que os canais internet e telefone concentram 98,5% dos registros, sendo 74,8% por meio da internet e, 23,7%, por telefone. Observou-se, ainda, um crescimento na preferência da utilização do telefone, bem como um declínio no uso da internet, conforme representado no Gráfico 3.

**Gráfico 3 – Solicitações de Informação por Telefone e Internet – 2013 – 2017**



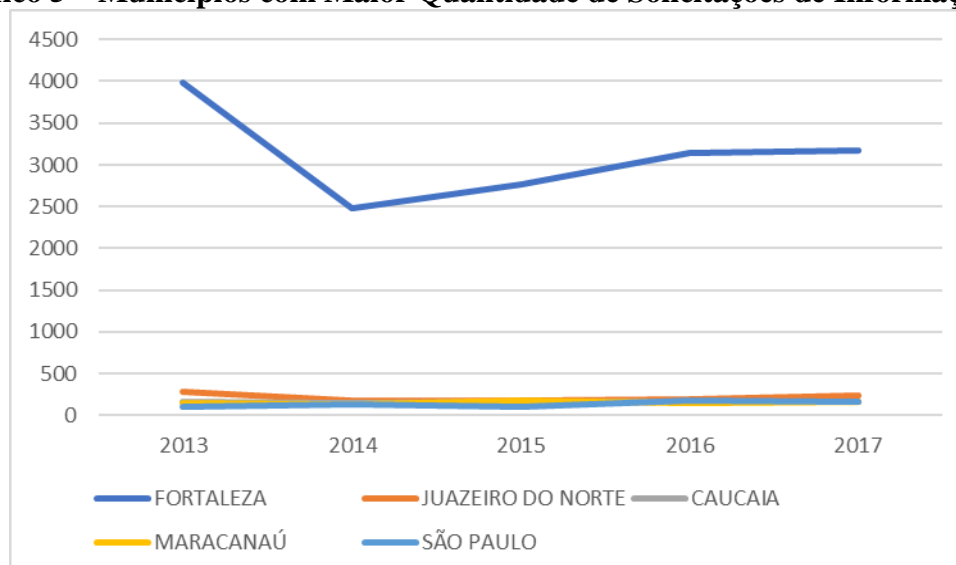
Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

Em relação ao município de origem das solicitações, constatou-se que, em aproximadamente 15% dos registros essa informação não foi fornecida. Esse fato ocorre em função da informação não ser obrigatória para prosseguir com o pedido de informação. A partir da análise dos registros nos quais o município foi informado, observou-se que, no período de 2013 a 2017, 45% das solicitações de informações tiveram origem no município de Fortaleza e, dentre os 10 municípios com maior quantidade de registros, 9 são municípios cearenses. O Gráfico 4 indica a representação do quantitativo de solicitações por município, no período analisado.

**Gráfico 4 – Solicitações de Informação por Município – 2013 – 2017**

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

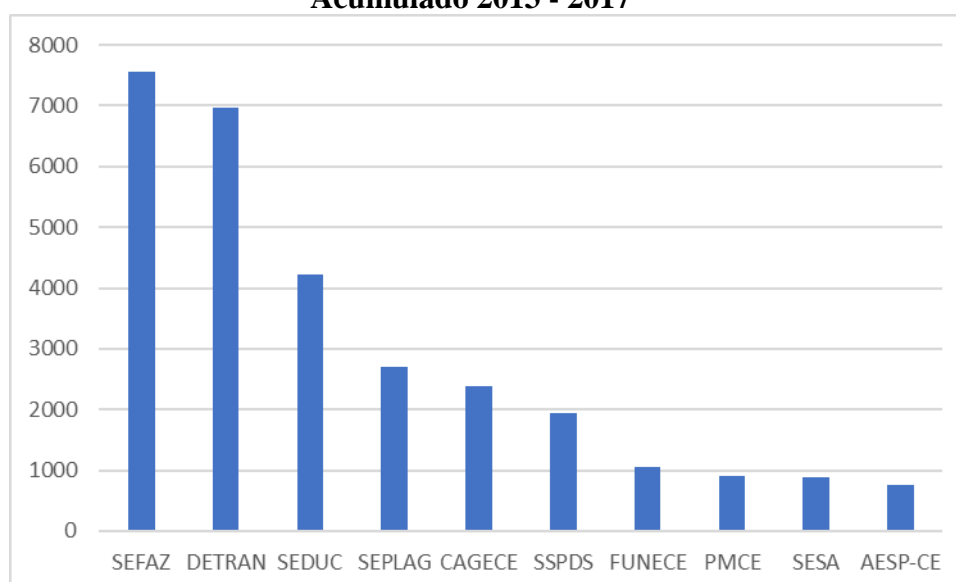
Observou-se, ainda, um declínio acentuado do quantitativo das solicitações de informação originadas no município de Fortaleza, no exercício de 2014 em relação ao exercício anterior, com tendência de crescimento nos exercícios posteriores. Nesse município a média de solicitações é da ordem de 3.000 por ano, enquanto que nos demais municípios, a média não alcança 300 solicitações por ano. Além disso, não se observou variação significativa nos demais municípios, ao longo do período analisado, conforme é possível verificar no Gráfico 5.

**Gráfico 5 – Municípios com Maior Quantidade de Solicitações de Informações**

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

Outro aspecto objeto de análise foi a demanda de informações por órgão ou entidade estadual. Nesse aspecto, constatou-se que o maior volume de solicitações no período foi dirigida às seguintes instituições: Secretaria da Fazenda (SEFAZ), Departamento de Trânsito (DETRAN); Secretaria da Educação (SEDUC); Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG); Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE); Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS); Fundação Universidade Estadual do Ceará (FUNECE); Polícia Militar (PM); Secretaria de Saúde (SESA) e Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará (AESP-CE). Essas 10 instituições concentraram, no período analisado, 73,17% das solicitações de informações registradas, tendo a SEFAZ recebido 18,85% delas. O Gráfico 6 indica a representação da distribuição quantitativa comentada.

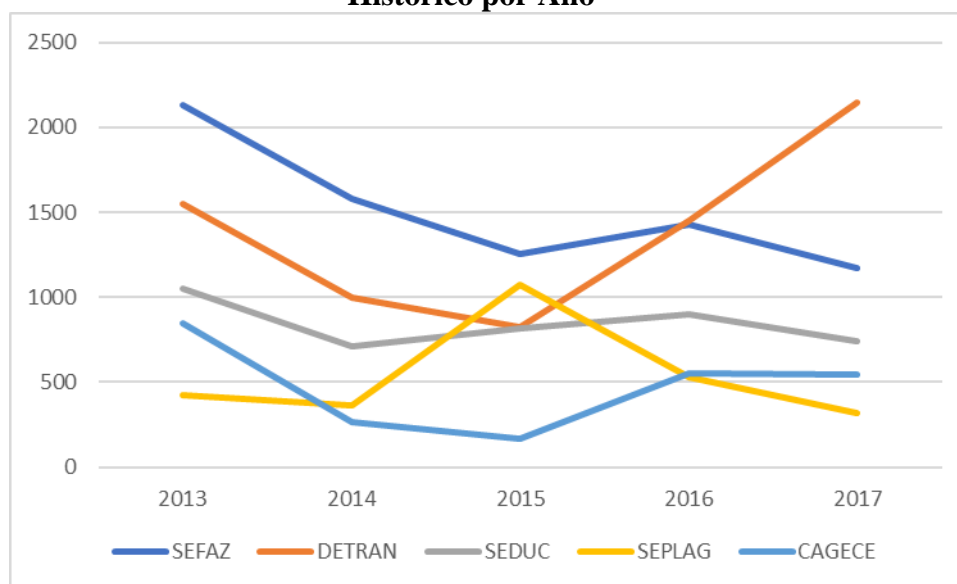
**Gráfico 6 – Órgão e Entidades com Maior Quantidade de Solicitações de Informações – Acumulado 2013 - 2017**



Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

Após identificação dos órgãos e entidades mais demandados por informações, verificou-se, em relação aos cinco primeiros, as variações durante o período de 2013 a 2017, conforme apresentado no Gráfico 7. Observou-se um incremento acentuado nas demandas de informações dirigidas ao Detran, a partir de 2015 e, em relação à Seplag, uma quantidade de solicitações (1070) acima da média anual (540), concentrada no exercício de 2015. As razões dessas variações poderão ser esclarecidas a partir da análise detalhada dos assuntos mais demandados, por órgão.

**Gráfico 7 – Órgão e Entidades com Maior Quantidade de Solicitações de Informações – Histórico por Ano**



Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

Quanto aos aspectos gerais analisados nesse item, acerca das solicitações registradas no período de 5 cinco anos, após a implementação do Sistema Estadual de Acesso à Informação, cabe destacar os seguintes aspectos: a quantidade de solicitações de informações registradas em 2013 foi superior, em torno de 33%, em relação à média dos exercícios seguintes; os canais de entrada mais utilizados para registros são a internet e o telefone, este último apresentando tendência crescente desde 2014; quase metade das solicitações registradas (45%) são de origem do município de Fortaleza; os 10 órgãos ou entidades mais demandados por informações concentram em torno de 73% das solicitações.

As razões dessas constatações requerem pesquisas complementares, no entanto, é razoável supor que houve um esforço inicial, em relação à divulgação do Sistema de Acesso à Informação, a partir da vigência de sua regulamentação, que pode ter implicado em maior quantidade de solicitações no exercício de 2013. Em relação à concentração de solicitações originadas no município de Fortaleza, bem como, a utilização significativa do canal telefone, a ocorrência pode ter relação com a necessidade de intensificação de políticas de inclusão digital e de educação social, alcançando os municípios do interior do Estado. No tocante aos órgãos e entidades mais demandados por informações, no próximo item serão analisados os assuntos ensejadores dessas solicitações.

## 4.2 RESPOSTAS AOS PEDIDOS DE INFORMAÇÃO

Nesse item serão analisados os pedidos de informação registrados no período de 2013 a 2017, com o objetivo de responder às questões norteadoras da pesquisa, relativas à taxa de resposta, tempestividade das repostas, completude das respostas e assuntos demandados, por órgão ou entidade estadual.

Em relação à taxa de resposta, considera-se o quantitativo percentual resultante da relação entre o total de pedidos respondidos (inclusive após o prazo legalmente estabelecido) e o total de pedidos registrados, no período analisado. Inicialmente, verificou-se as situações de atendimento registradas na base de dados, tendo sido identificadas as relacionadas no Quadro 9.

**Quadro 9 – Situações de Atendimento**

<b>SITUAÇÃO DO ATENDIMENTO</b>
AGUARDANDO - PAGAMENTO
ATENDIDA - INFORMAÇÃO PESSOAL
ATENDIDA - TRANSPARÊNCIA ATIVA
ATENDIDA - TRANSPARÊNCIA PASSIVA
ATENDIDA/INDEFERIDA - PARCIALMENTE
EM - ATENDIMENTO
INDEFERIDA - EXIGE TRABALHO ADICIONAL (Art. 24 Incisos V e VI Decreto 31.199/2013)
INDEFERIDA - INFORMAÇÃO PESSOAL
INDEFERIDA - SIGILOSA/RESERVADA
INDEFERIDA - SIGILOSA/SECRETA
INDEFERIDA - SOLICITAÇÃO IDÊNTICA DO MESMO REQUERENTE
INDEFERIDA - SOLICITAÇÕES GENÉRICAS, DESPROPORCIONAIS OU DESARRAZOADAS
NÃO ATENDIDA - INFORMAÇÃO INEXISTENTE
NÃO ATENDIDA - SOLICITAÇÃO NÃO ESPECIFICADA DE FORMA CLARA E PRECISA
OUTROS - COMPETÊNCIA DE OUTROS PODERES

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

Da análise das situações de atendimento identificadas, entende-se que nos registros das situações “atendida” (ainda que com indeferimento parcial), “indeferida” (por quaisquer dos motivos) e não atendida, a resposta foi encaminhada ao requerente. Por outro lado, nas situações “aguardando - pagamento”, “em - atendimento” e “outros – competência de outros poderes” não houve a conclusão da resposta, nesse último caso devendo a solicitação de informação ser encaminhada para o Poder competente.



Ao examinar os dados, observou-se que, no exercício de 2013, havia 9.587 registros sem preenchimento da situação de atendimento, o que corresponde a aproximadamente 24% dos registros totais, não sendo possível conhecer o encaminhamento dado a esses pedidos. Diante da ocorrência, esta pesquisadora, para fins de apuração da taxa de resposta, considerou o período de 2014 a 2017, bem como retirou do cômputo os registros com situação “outros – competência de outros poderes”. Dessa forma, o total de solicitações de informações registradas no período de 2014 a 2017 foi de 29.105, tendo sido consideradas respondidas o quantitativo de 29.051, que indica uma taxa de resposta de 99,81%. A Tabela 2 apresenta a quantidade de solicitações encontrada, para cada situação, no período de 2014 a 2017. Todas as situações de atendimento relacionadas na Tabela 2 dizem respeito a pedidos efetuados no âmbito da transparência passiva, cabendo observar que a situação “atendida – transparência ativa” indica que a informação solicitada estava disponível nos instrumentos de transparência ativa, tais como sítios institucionais e Portal da Transparência.

**Tabela 2 – Solicitações de Informação por Situação de Atendimento – Acumulado 2014 a 2017**

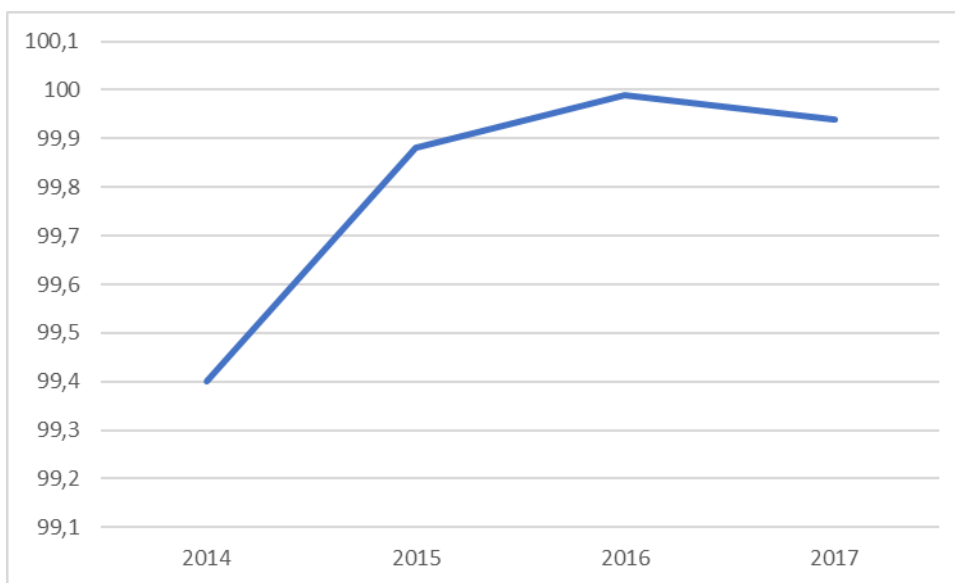
<b>SITUAÇÃO DO ATENDIMENTO</b>	<b>QUANTIDADE DE REGISTROS</b>
AGUARDANDO - PAGAMENTO	5
ATENDIDA - INFORMAÇÃO PESSOAL	2515
ATENDIDA - TRANSPARÊNCIA ATIVA	10925
ATENDIDA - TRANSPARÊNCIA PASSIVA	15180
ATENDIDA/INDEFERIDA - PARCIALMENTE EM - ATENDIMENTO	71
INDEFERIDA - EXIGE TRABALHO ADICIONAL (Art. 24 Incisos V e VI Decreto 31.199/2013)	49
INDEFERIDA - INFORMAÇÃO PESSOAL	12
INDEFERIDA - SIGILOSA/RESERVADA	16
INDEFERIDA - SIGILOSA/SECRETA	16
INDEFERIDA - SOLICITAÇÃO IDÊNTICA DO MESMO REQUERENTE	22
INDEFERIDA - SOLICITAÇÕES GENÉRICAS, DESPROPORCIONAIS OU DESARRAZADAS	5
NÃO ATENDIDA - INFORMAÇÃO INEXISTENTE	2
NÃO ATENDIDA - SOLICITAÇÃO NÃO ESPECIFICADA DE FORMA CLARA E PRECISA	68
OUTROS - COMPETÊNCIA DE OUTROS PODERES	219
<b>TOTAL</b>	<b>85</b>
	<b>29190</b>

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

A taxa de resposta apurada indica que o Poder Executivo está encaminhando retorno aos requerentes, para a quase totalidade das solicitações registradas, o que não

implica, necessariamente, o fornecimento das informações, tendo em vista que as respostas contemplam atendimento integral, atendimento parcial ou não atendimento. Ao observar essa taxa, ano a ano, verificou-se que vem se mantendo acima de 99%, tendo variado de 99,40% a 99,94%, conforme demonstrado no Gráfico 8.

**Gráfico 8 – Taxa de Resposta por Ano – 2014 a 2017**



Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

A partir da identificação do quantitativo de solicitações respondidas, no total de 29.051, para o período de 2014 a 2017, analisou-se o aspecto da tempestividade da resposta. Cabe ressaltar que a LAI Estadual (Lei nº 15.172/2012) estabeleceu em seu artigo 13, que o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder acesso imediato à informação disponível, no entanto, caso não seja possível conceder a informação de imediato, por indisponibilidade da mesma, o Comitê Setorial de Acesso à Informação do órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias, remeter o requerimento ao órgão ou entidade detentora da informação, instruindo o requerimento com as razões da impossibilidade do atendimento imediato e, cientificando ao interessado. O prazo referido poderá, ainda, ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente. Assim, verificou-se, na base de dados, o prazo das respostas às solicitações, considerando os seguintes intervalos de tempo: respostas em até 20 dias; entre 21 e 30 dias; e respostas efetuadas após 30 dias. A Tabela 3 apresenta a os resultados obtidos.

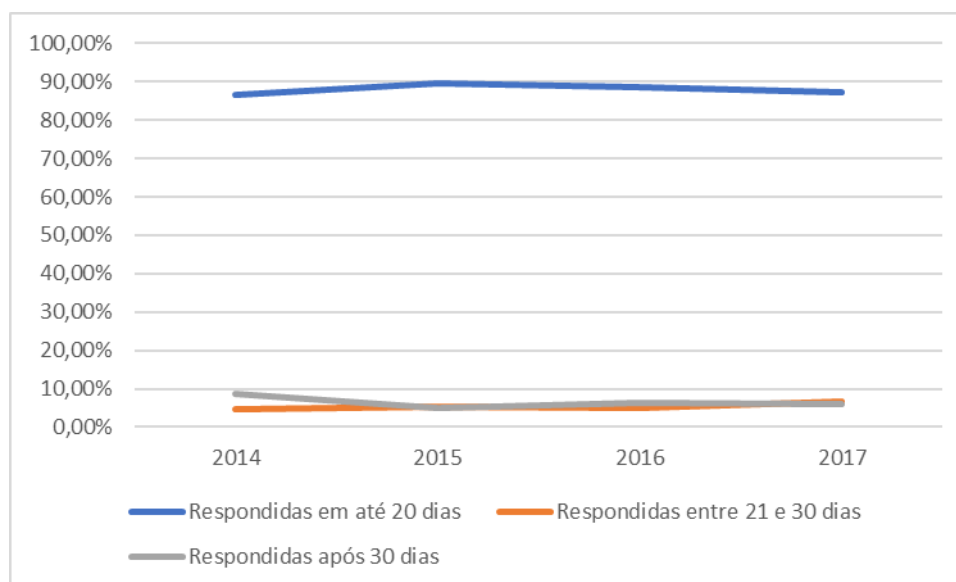
**Tabela 3 – Prazo de resposta por ano – 2014 a 2017**

<b>Prazo de Resposta / Ano</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Respondidas em até 20 dias	5769	5969	6871	6970	25579	88,05%
Respondidas entre 21 e 30 dias	310	351	389	542	1592	5,48%
Respondidas após 30 dias	578	330	493	479	1880	6,47%
<b>Total</b>	<b>6657</b>	<b>6650</b>	<b>7753</b>	<b>7991</b>	<b>29051</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

Como pode se observar dos quantitativos indicados na Tabela 3, 88,05% das respostas foram efetuadas no prazo de até 20 dias, sem necessidade de prorrogação. Verificou-se, ainda, que 55,80% dessas respostas ocorreu em prazo não superior a cinco dias. Essa pesquisadora não teve acesso às possíveis justificativas que ensejaram as prorrogações de prazo. Nada obstante, as solicitações de informações que foram objeto de prorrogação, e foram atendidas, em até 30 dias, totalizaram 5,48% das solicitações. Se considerado o total de respostas efetuadas no prazo de até 30 dias (sem prorrogação e com prorrogação), o percentual de respostas que observou o prazo legal alcança 93,53%.

Em relação às variações identificadas dentre os anos do período analisado, constatou-se que a proporção entre os pedidos respondidos, dentro do prazo legal e fora dele, se manteve no mesmo patamar, conforme se observa no Gráfico 9.

**Gráfico 9 – Prazo de Resposta por Ano – 2014 a 2017**

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

Em relação à completude das respostas, verificou-se a proporção das solicitações atendidas integralmente, atendidas parcialmente e os que não foram atendidas, em relação ao

universo de respostas analisadas. Assim, as situações existentes na base de dados foram agrupadas, conforme indicado no Quadro 10.

**Quadro 10 – Situações de Atendimento Agrupadas**

<b>SITUAÇÃO DO ATENDIMENTO</b>	<b>SITUAÇÃO AGRUPADA</b>
ATENDIDA - INFORMAÇÃO PESSOAL	Atendimento Total
ATENDIDA - TRANSPARÊNCIA ATIVA	Atendimento Total
ATENDIDA - TRANSPARÊNCIA PASSIVA	Atendimento Total
ATENDIDA/INDEFERIDA - PARCIALMENTE	Atendimento Parcial
INDEFERIDA - EXIGE TRABALHO ADICIONAL (Art. 24 Incisos V e VI Decreto 31.199/2013)	Não atendida
INDEFERIDA - INFORMAÇÃO PESSOAL	Não atendida
INDEFERIDA - SIGILOSA/RESERVADA	Não atendida
INDEFERIDA - SIGILOSA/SECRETA	Não atendida
INDEFERIDA - SOLICITAÇÃO IDÊNTICA DO MESMO REQUERENTE	Não atendida
INDEFERIDA - SOLICITAÇÕES GENÉRICAS, DESPROPORCIONAIS OU DESARRAZOADAS	Não atendida
NÃO ATENDIDA - INFORMAÇÃO INEXISTENTE	Não atendida
NÃO ATENDIDA - SOLICITAÇÃO NÃO ESPECIFICADA DE FORMA CLARA E PRECISA	Não atendida

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

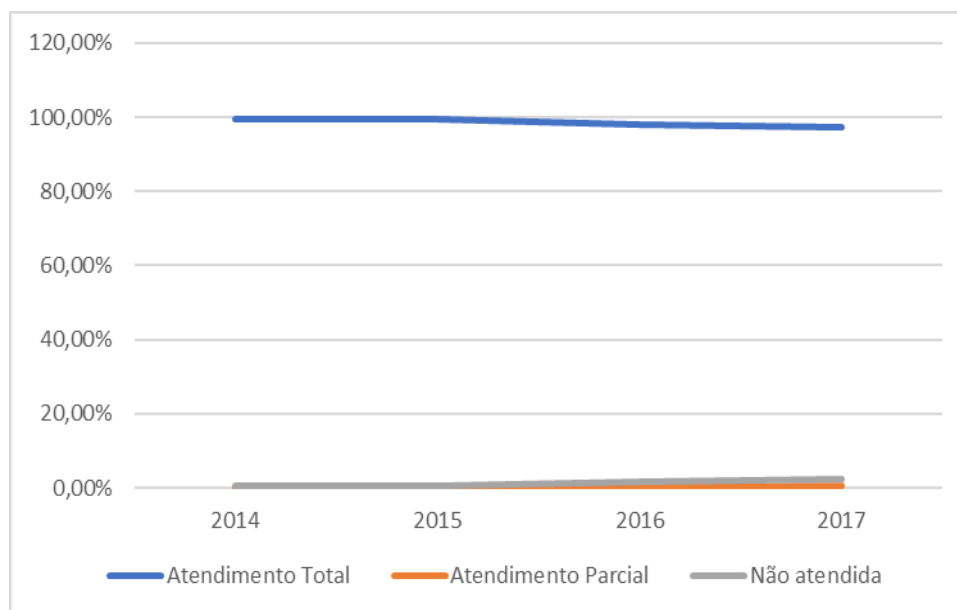
Ao analisar dos dados, observando o agrupamento das situações, foram obtidos os resultados indicados na Tabela 4.

**Tabela 4 – Situação de Atendimento Agrupada por ano – 2014 a 2017**

<b>Situação do Atendimento/Ano</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Atendimento Total	6617	6619	7602	7782	28620	98,52%
Atendimento Parcial	7	7	25	32	71	0,24%
Não atendida	33	24	126	177	360	1,24%
<b>Total</b>	<b>6657</b>	<b>6650</b>	<b>7753</b>	<b>7991</b>	<b>29051</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

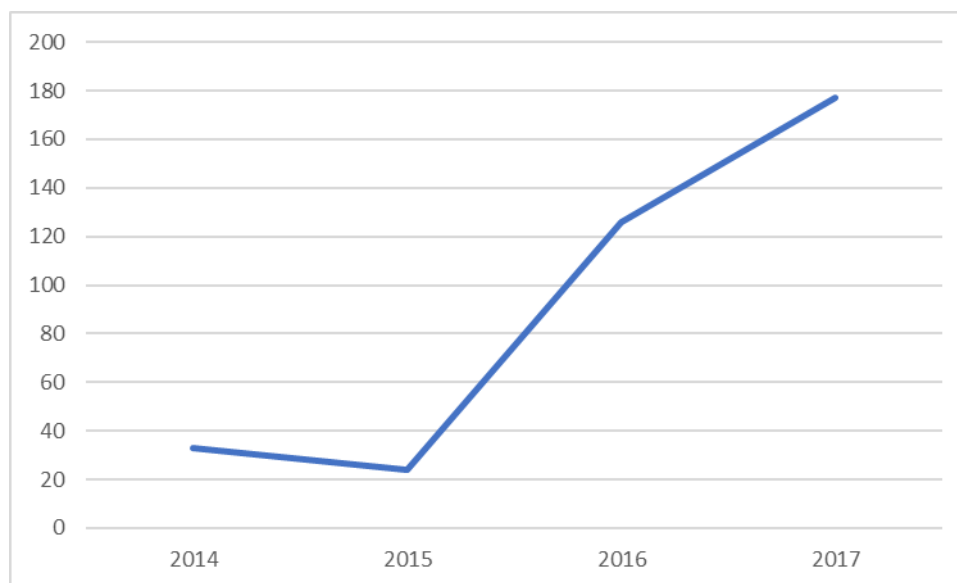
Considerando as situações de atendimento, de forma agrupada, constatou-se que 98,52% das solicitações foram atendidas, no período analisado. Ao observar as proporções de cada uma das situações em relação ao total de solicitações de cada ano, verificou-se um cenário sem variações significativas ao longo do período, conforme demonstrado no Gráfico 10.

**Gráfico 10 – Situação de Atendimento por Ano – 2014 a 2017**

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

Em relação às solicitações classificadas com situação de atendimento total, conforme agrupamento indicado no Quadro 10, estão incluídas solicitações de informações pessoais, transparência ativa e transparência passiva. O atendimento por meio da transparência ativa se refere ao fornecimento de informações que já se encontram disponíveis por meio do Portal da Transparência ou sítios eletrônicos institucionais. Nesse caso, conforme informação obtida junto à área de monitoramento da CGE (coordenação de Fomento ao Controle Social), as respostas são encaminhadas ao cidadão informando onde poderá ser acessada a informação requerida, uma vez que já se encontra disponível. A partir do exame dos dados, observou-se que 38,17% das solicitações atendidas totalmente já se encontravam disponíveis por meio dos canais de transparência ativa.

No tocante às solicitações que não foram atendidas, apesar de sua proporção em relação ao total de solicitações de cada ano não ter apresentado variações significativas, em números absolutos, observou-se um crescimento na quantidade ao longo do período analisado, conforme indicado no Gráfico 11.

**Gráfico 11 – Quantidade de Solicitações não Atendidas por Ano – 2014 a 2017**

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

Em relação aos motivos do não atendimento, faz-se oportuno ressaltar que a LAI Estadual (Lei nº 15.175/2012) estabeleceu os requisitos para o pedido de informação, bem como as hipóteses de restrição de acesso. Dessa forma, a identificação do requerente e a especificação da informação requerida são requisitos obrigatórios para realização do pedido de informação. Quanto à restrição de acesso, estão protegidas as informações pessoais, bem como aquelas sujeitas à classificação como ultrassecreta, secreta ou reservada, de acordo com o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado.

Ocorre que, ao regulamentar a LAI Estadual (Lei nº 15.175/2012), especificamente quanto ao funcionamento dos Comitês Setoriais de Acesso à Informação e dos Serviços de Informação ao Cidadão, o Estado do Ceará, por meio do Decreto nº 31.199/2013, indicou em seu artigo 24 as hipóteses de não atendimento dos pedidos de acesso a informações.

Art.24. Não serão atendidos pedidos de acesso a informações:

I – classificadas como sigilosas ou de natureza pessoal, na forma indicada na Lei Estadual nº15.175, de 28 de junho de 2012.

II – cujos requerentes não estejam completamente identificados, nos termos do Art.21 deste Decreto.

III – referentes a solicitações idênticas, requisitadas pelo mesmo requerente e recebidas durante o prazo de resposta da primeira solicitação;

IV – genéricos, desproporcionais ou desarrazoados;

V – que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, hipótese em que o CSAI deverá informar ao requerente sobre o local onde se encontram as informações a partir das quais poderá realizar interpretação, consolidação ou tratamento de dados, sob a supervisão de servidor público designado para tal fim;

VI – que exijam trabalhos adicionais de serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do Órgão ou Entidade, hipótese em que o CSAI deverá, em prazo não superior a 20 dias, remeter o requerimento ao órgão ou entidade detentor das informações, instruindo o requerimento com as razões da impossibilidade do atendimento imediato e cientificando ao interessado, na forma do §1º do Art.13 da Lei Estadual nº15.175, de 28 de junho de 2012. (CEARÁ, 2013)

Da análise das situações de atendimento registradas na base de dados, observou-se que sua fundamentação é específica em relação aos dispositivos do Decreto nº 31.199/2013, para a maioria das situações, conforme síntese apresentada no Quadro 11. Em relação à especificação da informação, o artigo 12 da LAI Estadual (Lei nº 15.175/2012) estabelece que se trata de requisito obrigatório, não detalhando a forma. No entanto, a ausência de clareza e precisão podem impossibilitar o seu atendimento, assim como no caso de a informação não existir. Quanto à hipótese “Solicitação idêntica do mesmo requerente”, é possível presumir que o pedido já tenha sido atendido por meio de requerimento anterior. Por fim, em relação à hipótese “Solicitações genéricas, desproporcionais ou desarrazoadas”, não se vislumbra, de forma direta, o enquadramento dessa situação na LAI Estadual (Lei nº 15.175/2012). Tratam-se de conceitos vagos e indeterminados, os quais requerem análise à luz do caso concreto.

**Quadro 11 – Fundamentação Legal por Situação de Atendimento**

<b>SITUAÇÃO DE ATENDIMENTO</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO LEGAL</b>
INDEFERIDA - EXIGE TRABALHO ADICIONAL (Art. 24 Incisos V e VI Decreto 31.199/2013)	Art. 13, §1º da Lei nº 15.175/2012 c/c Art. 24, inciso V e VI do Decreto nº 31.199/2013
INDEFERIDA - INFORMAÇÃO PESSOAL	Art. 30 da Lei nº 15.175/2012 c/c Art. 24, inciso I do Decreto nº 31.199/2013
INDEFERIDA - SIGILOSA/RESERVADA	Art. 23 da Lei nº 15.175/2012 c/c Art. 24, inciso I do Decreto nº 31.199/2013
INDEFERIDA - SIGILOSA/SECRETA	Art. 23 da Lei nº 15.175/2012 c/c Art. 24, inciso I do Decreto nº 31.199/2013
INDEFERIDA - SOLICITAÇÃO IDÊNTICA DO MESMO REQUERENTE	Art. 24, inciso III do Decreto nº 31.199/2013
INDEFERIDA - SOLICITAÇÕES GENÉRICAS, DESPROPORCIONAIS OU DESARRAZOADAS	Art. 24, inciso IV do Decreto nº 31.199/2013
NÃO ATENDIDA - INFORMAÇÃO INEXISTENTE	
NÃO ATENDIDA - SOLICITAÇÃO NÃO ESPECIFICADA DE FORMA CLARA E PRECISA	Art. 12 da Lei nº 15.175/2012

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

Verificou-se, ainda, em relação aos pedidos não atendidos, a proporção de cada um dos fundamentos utilizados, em relação ao quantitativo total de pedidos, no período de 2014 a 2017, e observou-se que aproximadamente 61% foram fundamentados na hipótese de “solicitação não especificada de forma clara e precisa”. A Tabela 5 evidencia essa constatação.

**Tabela 5 – Pedidos Não Atendidos por Situação**

SITUAÇÃO DE ATENDIMENTO	QUANTIDADE	%
INDEFERIDA - EXIGE TRABALHO ADICIONAL (Art. 24 Incisos V e VI Decreto 31.199/2013)	12	3,33%
INDEFERIDA - INFORMAÇÃO PESSOAL	16	4,44%
INDEFERIDA - SIGILOS/RESERVADA	16	4,44%
INDEFERIDA - SIGILOS/SECRETARIA	22	6,11%
INDEFERIDA - SOLICITAÇÃO IDÊNTICA DO MESMO REQUERENTE	5	1,39%
INDEFERIDA - SOLICITAÇÕES GENÉRICAS, DESPROPORCIONAIS OU DESARRAZOADAS	2	0,56%
NÃO ATENDIDA - INFORMAÇÃO INEXISTENTE	68	18,89%
NÃO ATENDIDA - SOLICITAÇÃO NÃO ESPECIFICADA DE FORMA CLARA E PRECISA	219	60,83%
<b>TOTAL</b>	<b>360</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

Prosseguindo na análise das solicitações que não foram atendidas, observou-se a distribuição dessas ocorrências por órgão e constatou-se que 75% delas tratavam-se de demandas dirigidas a 10 órgãos, relacionados na Tabela 6.

**Tabela 6 – Quantidade de Solicitações de Informações não Atendidas, por Órgão – 2014 – 2017**

ÓRGÃO	QUANTIDADE
CGE	75
SEFAZ	51
SEDUC	30
SESA	28
SSPDS	21
SEJUS	18
CAGECE	17
CASA CIVIL	13
SEPLAG	11
JUCEC	9
DEMAIS ÓRGÃOS	87
<b>TOTAL</b>	<b>360</b>

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

Tendo em vista efetuar análise acerca do motivo registrado pelo Estado para não atender à solicitação de informações apresentada pelo cidadão, foram selecionados os



registros com situação “Indeferida – Sigilosa/Secreta” e “Indeferida – Sigilosa/Reservada”, para os 10 órgãos com maior quantitativo de solicitações não atendidas, relacionados na Tabela 6. A aplicação dessa seleção resultou em 29 registros. Em seguida, foi verificado se os assuntos indicados nessas 29 solicitações de informações constavam na relação das informações do Poder Executivo Estadual classificadas como sigilosas pelo Comitê Gestor de Acesso à Informação<sup>17</sup>. O Quadro 12 apresenta comentários decorrentes dessa verificação.

**Quadro 12 – Informações não Atendidas Fundamentadas como Sigilosas**

(continua)

ÓRGÃO	ANO	PROTOCOLO	ASSUNTO	SITUAÇÃO DO ATENDIMENTO	ANÁLISE
CAGECE	2016	0709883	DADOS E INFORMAÇÕES PARA PESQUISA ACADÊMICA/CIENTÍFICA	INDEFERIDA - SIGILOSA/SECRETA	Não foi possível identificar quais dados e informações foram solicitados.
CAGECE	2016	0709888	DADOS E INFORMAÇÕES PARA PESQUISA ACADÊMICA/CIENTÍFICA	INDEFERIDA - SIGILOSA/SECRETA	
CAGECE	2016	0709891	DADOS E INFORMAÇÕES PARA PESQUISA ACADÊMICA/CIENTÍFICA	INDEFERIDA - SIGILOSA/SECRETA	
CAGECE	2016	0709895	DADOS E INFORMAÇÕES PARA PESQUISA ACADÊMICA/CIENTÍFICA	INDEFERIDA - SIGILOSA/SECRETA	
CAGECE	2016	0709905	DADOS E INFORMAÇÕES PARA PESQUISA ACADÊMICA/CIENTÍFICA	INDEFERIDA - SIGILOSA/SECRETA	
CAGECE	2016	0709910	DADOS E INFORMAÇÕES PARA PESQUISA ACADÊMICA/CIENTÍFICA	INDEFERIDA - SIGILOSA/SECRETA	
CASA CIVIL	2014	0478426	INFORMAÇÃO SOBRE DESPESAS DECORRENTES DO GOVERNADOR	INDEFERIDA - SIGILOSA/RESERVADA	Identificou-se que a informação
CASA CIVIL	2014	0479655	INFORMAÇÃO SOBRE DESPESAS DECORRENTES DO GOVERNADOR	INDEFERIDA - SIGILOSA/RESERVADA	"Comprovante individualizado das despesas realizadas com o cartão corporativo." foi classificado como sigilosa.

<sup>17</sup> <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2019/02/Informa%C3%A7%C3%B5es-Classificadas-e-Desclassificadas-dos-%C3%93rg%C3%A3os-e-Entidades-do-P.-Executivo-Estadual-14-01-2019.pdf>

**Quadro 12 – Informações não Atendidas Fundamentadas como Sigilosas****(continua)**

ÓRGÃO	ANO	PROTOCOLO	ASSUNTO	SITUAÇÃO DO ATENDIMENTO	ANÁLISE
CGE	2015	0551675	APURAÇÃO DE DENÚNCIAS (CRIMES CONTRA PESSOA, VIDA, LIBERDADE, PATRIMÔNIO, FURTOS, FRAUDES ETC)	INDEFERIDA - SIGILOSA/RESERVADA	Identificou-se que a informação "Manifestações de ouvidorias de tipo denúncia, registradas no sistema informatizado de ouvidoria – SOU." foi classificada como sigilosa
CGE	2015	0582891	APURAÇÃO DE DENÚNCIAS (CRIMES CONTRA PESSOA, VIDA, LIBERDADE, PATRIMÔNIO, FURTOS, FRAUDES ETC)	INDEFERIDA - SIGILOSA/RESERVADA	
CGE	2015	0600808	DADOS/INFORMAÇÕES REFERENTES A OUVIDORIA/SOU	INDEFERIDA - SIGILOSA/RESERVADA	
CGE	2017	0751551	INFORMAÇÃO SOBRE SISTEMAS CORPORATIVOS	INDEFERIDA - SIGILOSA/SECRETA	Não foi possível identificar quais dados e informações foram solicitados.
SEDUC	2016	0716993	REGISTRO DE MANIFESTAÇÃO NO SISTEMA DE OUVIDORIA	INDEFERIDA - SIGILOSA/RESERVADA	Identificou-se que a informação "Manifestações de ouvidorias de tipo denúncia, registradas no sistema informatizado de ouvidoria – SOU." foi classificada como sigilosa, na CGE.
SEFAZ	2017	0801419	ITCD (IMPOSTO DE TRANSMISSÃO CAUSA, MORTE E DOAÇÃO)	INDEFERIDA - SIGILOSA/RESERVADA	Na Sefaz, a única informação relacionada como sigilosa é "Procedimento de Apuração Preliminar."
SEFAZ	2017	0801422	ITCD (IMPOSTO DE TRANSMISSÃO CAUSA, MORTE E DOAÇÃO)	INDEFERIDA - SIGILOSA/SECRETA	
SEFAZ	2017	0801424	ITCD (IMPOSTO DE TRANSMISSÃO CAUSA, MORTE E DOAÇÃO)	INDEFERIDA - SIGILOSA/SECRETA	
SEFAZ	2017	0801426	ITCD (IMPOSTO DE TRANSMISSÃO CAUSA, MORTE E DOAÇÃO)	INDEFERIDA - SIGILOSA/SECRETA	

**Quadro 12 – Informações não Atendidas Fundamentadas como Sigilosas****(continua)**

ÓRGÃO	ANO	PROTOCOLO	ASSUNTO	SITUAÇÃO DO ATENDIMENTO	ANÁLISE
SEFAZ	2017	0807078	INFORMAÇÃO SOBRE TRIBUTOS FISCAIS	INDEFERIDA - SIGILOSA/RESERVADA	
SEJUS	2014	0476022	INFORMAÇÃO SOBRE CONTRATOS E CONVÊNIOS	INDEFERIDA - SIGILOSA/RESERVADA	Não foi possível identificar quais dados e informações foram solicitados. Em regra, informações de contratos e convênios são públicas e estão disponíveis no Portal da Transparência.
SEJUS	2014	0510491	ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO SITE INSTITUCIONAL	INDEFERIDA - SIGILOSA/SECRETA	Identificou-se que
SEJUS	2016	0719106	ASSISTÊNCIA SOCIAL A PRESIDÁRIOS	INDEFERIDA - SIGILOSA/SECRETA	"Detalhamento sobre modelo de gestão das unidades prisionais do Estado do Ceará, sejam elas penitenciárias ou cadeias públicas." é classificado como informação sigilosa.
SEJUS	2016	0720018	SISTEMA PENITENCIÁRIO	INDEFERIDA - SIGILOSA/SECRETA	
SEJUS	2017	0742754	EFETIVO DE PRESOS EM UNIDADES PRISIONAIS	INDEFERIDA - SIGILOSA/SECRETA	Identificou-se que
SEJUS	2017	0755000	EFETIVO DE PRESOS EM UNIDADES PRISIONAIS	INDEFERIDA - SIGILOSA/SECRETA	"Informações sobre Efetivo de Servidores (agentes penitenciários) e colaboradores que atuam dentro das unidades penitenciárias ou cadeias públicas do Estado do Ceará." são classificadas como sigilosas.
SEJUS	2017	0755886	EFETIVO DE PRESOS EM UNIDADES PRISIONAIS	INDEFERIDA - SIGILOSA/SECRETA	
SEJUS	2017	0777573	EFETIVO DE PESSOAL (CARGOS EFETIVOS, COMISSIONADOS, TEMPORÁRIOS, ESTAGIÁRIOS E TERCEIRIZAÇÃO)	INDEFERIDA - SIGILOSA/SECRETA	
SEJUS	2017	0799879	EFETIVO DE PRESOS EM UNIDADES PRISIONAIS	INDEFERIDA - SIGILOSA/SECRETA	
SEJUS	2017	0801287	EFETIVO DE PRESOS EM UNIDADES PRISIONAIS	INDEFERIDA - SIGILOSA/SECRETA	

**Quadro 12 – Informações não Atendidas Fundamentadas como Sigilosas**  
(conclusão)

ÓRGÃO	ANO	PROTOCOLO	ASSUNTO	SITUAÇÃO DO ATENDIMENTO	ANÁLISE
SSPDS	2016	0698621	TRANSPORTE DE FUNCIONÁRIOS (ROTAS)	INDEFERIDA - SIGILOSA/RESERVADA	Na SSPDS, identificou-se que as informações produzidas pela Coordenadoria de Inteligência são classificadas como sigilosas.

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

A partir da análise dos assuntos das solicitações de informações não atendidas, fundamentadas no fato de serem informações sigilosas, observou-se que para os registros cuja descrição do assunto estava mais precisa, foi possível identificar a classificação da informação na relação do Comitê Gestor de Acesso à Informação, no entanto, alguns assuntos foram descritos de forma genérica, o que prejudicou a análise. Para esses casos seria necessário conhecer o interior teor do pedido para uma análise precisa.

Por fim, examinou-se os assuntos mais demandados pela sociedade, considerando todas as solicitações efetuadas no período analisado. Cabe registrar que se identificou uma significativa diversidade de assuntos registrados, totalizando 869, no entanto, 23 assuntos concentram em torno de 50% das solicitações, conforme se observa na Tabela 7.

**Tabela 7 – Assuntos mais Solicitados – 2014 a 2017**

ASSUNTO	(continua)	
	QUANTIDADE	%
PROGRAMA SUA NOTA VALE DINHEIRO (NOTA PREMIADA)	1975	6,77%
INFORMAÇÃO RELATIVA À CNH (CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO)	1720	5,89%
INFORMAÇÃO RELATIVA A VEÍCULOS	1411	4,83%
LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA	997	3,42%
INFORMAÇÕES POLICIAIS	940	3,22%
INFORMAÇÃO SOBRE CONCURSO PÚBLICO (REALIZAÇÃO, NOMEAÇÕES, RECURSOS, EDITAIS ETC.)	813	2,79%
CONCURSO PÚBLICO	662	2,27%
PROGRAMA CNH POPULAR (CARTEIRA DE MOTORISTA POPULAR)	662	2,27%
IPVA	620	2,12%
PROGRAMA SPAECE	554	1,90%
CONTRACHEQUE ON-LINE (EXTRATO DE PAGAMENTO E DECLARAÇÃO DE RENDIMENTOS)	478	1,64%
SOLICITAÇÃO DE DOCUMENTOS	477	1,63%

**Tabela 7 – Assuntos mais Solicitados – 2014 a 2017**

ASSUNTO	(conclusão)	
	QUANTIDADE	%
ORIENTAÇÕES REFERENTES AOS SERVIÇOS DISPONIBILIZADOS PELA CAGECE	450	1,54%
PROCEDIMENTOS PARA REALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DO DETRAN	414	1,42%
PROJETO DE IDENTIDADE FUNCIONAL - SERVIDOR INATIVO	406	1,39%
DADOS ESTATÍSTICOS ACESSO À INFORMAÇÃO	394	1,35%
DADOS E INFORMAÇÕES PARA PESQUISA ACADÊMICA/CIENTÍFICA	329	1,13%
CADASTRO DE EMPRESAS	319	1,09%
APOSENTADORIA, PENSÃO E OUTROS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	294	1,01%
PROJETO DE IDENTIDADE FUNCIONAL - PENSIONISTA	279	0,96%
PROJETO DE IDENTIDADE FUNCIONAL - SERVIDOR ATIVO	259	0,89%
INFORMAÇÃO SOBRE LEGISLAÇÃO (LEIS, DECRETOS, PORTARIAS ETC)	244	0,84%
DEMAIS ASSUNTOS	14493	49,65%
<b>TOTAL</b>	<b>29190</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

Em relação aos assuntos, cabe ressaltar que se observou oportunidade de melhoria quanto à sua classificação, que poderia ser mais agregada, pela natureza da informação requerida. A falta de padronização e o elevado quantitativo de assuntos dificulta análises mais precisas. A título de exemplo, contatou-se os assuntos “Concurso Público” e “Informação sobre concurso público (realização, nomeações, recursos, editais etc”, que tratam da mesma natureza de informação. Além disso, descrições como “Dados e informações para pesquisa acadêmica/científica” não permitem conhecer a natureza da informação e sim o objetivo da solicitação.

Em seguida, verificou-se quais os órgãos mais demandados em relação aos assuntos listados na Tabela 7 e obteve-se os resultados apresentados na Tabela 8 e no Quadro 13.

**Tabela 8 – Assuntos mais Solicitados por Órgão – 2014 a 2017**

ASSUNTO	ÓRGÃO	(continua)
		QUANTIDADE
INFORMAÇÃO SOBRE CONCURSO PÚBLICO (REALIZAÇÃO, NOMEAÇÕES, RECURSOS, EDITAIS ETC.)	AESPCE	287
ORIENTAÇÕES REFERENTES AOS SERVIÇOS DISPONIBILIZADOS PELA CAGECE	CAGECE	446
CONCURSO PÚBLICO	CAGECE	90
DADOS E INFORMAÇÕES PARA PESQUISA ACADÊMICA/CIENTÍFICA	CAGECE	80
INFORMAÇÃO RELATIVA À CNH (CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO)	DETRAN	1718
INFORMAÇÃO RELATIVA A VEÍCULOS	DETRAN	1367
PROGRAMA CNH POPULAR (CARTEIRA DE MOTORISTA POPULAR)	DETRAN	661
PROCEDIMENTOS PARA REALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DO DETRAN	DETRAN	414
SOLICITAÇÃO DE DOCUMENTOS	DIVERSOS	477

**Tabela 8 – Assuntos mais Solicitados por Órgão – 2014 a 2017**

ASSUNTO	ÓRGÃO	(conclusão)
		QUANTIDADE
APOSENTADORIA, PENSÃO E OUTROS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	DIVERSOS	294
INFORMAÇÃO SOBRE LEGISLAÇÃO (LEIS, DECRETOS, PORTARIAS ETC)	DIVERSOS	244
INFORMAÇÕES POLICIAIS	PC	417
INFORMAÇÕES POLICIAIS	PMCE	121
PROGRAMA SPAECE	SEDUC	551
CONTRACHEQUE ON-LINE (EXTRATO DE PAGAMENTO E DECLARAÇÃO DE RENDIMENTOS)	SEDUC	179
PROGRAMA SUA NOTA VALE DINHEIRO (NOTA PREMIADA)	SEFAZ	1973
LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA	SEFAZ	993
IPVA	SEFAZ	605
CADASTRO DE EMPRESAS	SEFAZ	231
PROJETO DE IDENTIDADE FUNCIONAL - SERVIDOR INATIVO	SEPLAG	391
PROJETO DE IDENTIDADE FUNCIONAL - PENSIONISTA	SEPLAG	275
PROJETO DE IDENTIDADE FUNCIONAL - SERVIDOR ATIVO	SEPLAG	256
CONTRACHEQUE ON-LINE (EXTRATO DE PAGAMENTO E DECLARAÇÃO DE RENDIMENTOS)	SEPLAG	228
INFORMAÇÕES POLICIAIS	SSPDS	388
DADOS ESTATÍSTICOS ACESSO À INFORMAÇÃO	SSPDS	336
<b>TOTAL</b>		<b>13022</b>

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

**Quadro 13 - Órgãos com Maior Volume de Solicitações nos Assuntos Listados na tabela 8**

Órgão	Quantidade
DETRAN	4160
SEFAZ	3802
SEPLAG	1150
SEDUC	730
SSPDS	724
CAGECE	616
PC	417
AESPCE	287
PMCE	121

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

Assim, observou-se que as solicitações dirigidas aos órgãos DETRAN, SEFAZ, SEPLAG, SEDUC, SSPDS, CAGECE, PC, AESPCE e PMCE, nos assuntos mais recorrentes, totalizaram 12.007, no período de 2014 a 2017, o que corresponde a 41,13% do universo total de solicitações registradas, que foi de 29.190. No DETRAN as demandas se relacionam diretamente com os serviços prestados acerca de documentos de habilitação e veículos. Na CAGECE, a maior parte das solicitações trataram de orientações acerca dos serviços prestados (72%). Nos demais órgãos integrantes do sistema de segurança pública (SSPDS, PC

e PMCE) as demandas se relacionaram a informações policiais. Na SEFAZ, além das informações atinentes aos tributos, houve uma concentração de, aproximadamente, 52% das solicitações acerca do Programa sua Nota Vale Dinheiro. Na SEPLAG, a maior parte das solicitações foi sobre o Projeto Identidade Funcional (80,17%). Na SEDUC, o assunto líder foi Programa Spaece (75%).

Conforme consulta realizada ao Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2016-2019 – Biênio 2016/2017, da Secretaria do Planejamento e Gestão, identificou-se que o programa sua Nota Vale Dinheiro consta dentre os três assuntos com maior quantitativo de reclamações registradas por meio da Ouvidoria. (SEPLAG, 2018, p. 450)

Em relação ao Projeto Identidade Funcional, conforme levantamento efetuado no sítio institucional da SEPLAG, o referido projeto foi iniciado em outubro de 2014, com o objetivo de promover o aprimoramento contínuo do cadastro dos servidores estaduais, envolvendo 82.617 servidores de Fortaleza e Região Metropolitana, sendo 42.386 ativos, 28.301 inativos e 11.930 pensionistas<sup>18</sup>. Conforme evidenciado no item 4.3 desta dissertação, a SEPLAG teve um quantitativo de solicitações de informações acima da média anual, no exercício de 2015, o que pode ser explicado pelo início do Projeto Identidade Funcional, considerando a abrangência do seu público alvo.

A propósito do assunto “Programa Spaece”, trata-se do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (SPAECE), elaborado pela Secretaria de Educação do estado do Ceará, em parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora. O referido sistema vem sendo utilizado como instrumento para possibilitar a premiação dos alunos e escolas com melhor desempenho, no âmbito do programa governamental “Acesso e aprendizagem das crianças e jovens na idade adequada”, cujos resultados foram relatados no mencionado Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2016-2019 – Biênio 2016/2017.

Referindo-se à iniciativa de premiação dos alunos e escolas com melhor desempenho no Spaece, em 2016, contemplou 464 escolas públicas que apresentaram melhores resultados no Índice de Desempenho Escolar no 2º, 5º e 9º anos do Ensino Fundamental (IDE - Alfa, IDE - 5 e IDE - 9, respectivamente) nas avaliações do Spaece. Já em 2017, foram 359 escolas públicas que apresentaram melhores resultados no IDE - Alfa. (SEPLAG, p. 304)

Quanto aos aspectos analisados nesse item, relativamente ao período de 2014 a 2017, cabe destacar os seguintes aspectos: a taxa de resposta apurada foi de 99,81%,

---

<sup>18</sup> Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/2014/10/28/projeto-identidade-funcional-tem-inicio-no-governo-do-estado/> Acesso: 25 fev. 2019

indicando que o Poder Executivo está encaminhando retorno aos requerentes, para a quase totalidade das solicitações registradas; em relação à tempestividade da resposta, constatou-se que 88,05% das respostas foi encaminhada ao requerente no prazo de até 20 dias, contados da data do seu pedido, e 93,53% das solicitações foram respondidas em até 30 dias; no que se refere à completude das respostas, constatou-se que 98,52% das solicitações foi integralmente atendida, e que 38,17% das solicitações atendidas totalmente já se encontravam disponíveis por meio dos canais de transparência ativa; quanto às solicitações de informações não atendidas, constatou-se que 61% foi fundamentada na hipótese de “solicitação não especificada de forma clara e precisa”; em relação às solicitações não atendidas com fundamento na classificação sigilosa, não foi possível verificar com precisão sua inclusão na lista de documentos classificados, em decorrência de algumas assuntos serem descritos de forma genérica; constatou-se uma diversidade de assuntos registrados nas solicitações, no total de 869, havendo descrições diferentes para uma mesma natureza de informação, bem como descrições que não permitem identificar a natureza da informação requerida; os assuntos mais demandados pela sociedade são dirigidos aos órgãos DETRAN, SEFAZ, SEPLAG, SEDUC, SSPDS, CAGECE, PC, AESPCE e PMCE, destacando-se um elevado volume de solicitações sobre Programa sua Nota Vale Dinheiro (SEFAZ), Projeto Identidade Funcional (SEPLAG), Programa Spaece (SEDUC), orientações sobre serviços (CAGECE e DETRAN) e informações policiais (SSPDS, PC e PMCE).

#### 4.3 REGISTROS DOS SOLICITANTES NA PESQUISA DE SATISFAÇÃO

Nesse item será apresentada análise dos registros relativos à pesquisa de satisfação dos requerentes, tendo em vista observar o nível de satisfação dos requerentes em relação ao atendimento das solicitações de informação. Para a análise, somente estavam disponíveis os registros relativos ao período de 2015 a 2017, pois no período anterior a pesquisa não havia sido implantada. A base de dados obtida continha 2.810 registros.

Inicialmente, verificou-se a composição da pesquisa em relação às perguntas dirigidas aos requerentes, bem como as possíveis respostas, as quais estão relacionadas no Quadro 14.



**Quadro 14 – Perguntas e Respostas – Pesquisa de Satisfação**

PERGUNTAS	RESPOSTAS
1 - COMO O(A) SENHOR(A) TOMOU CONHECIMENTO DA EXISTÊNCIA DO SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO DO GOVERNO DO ESTADO?	INFORMES PUBLICITÁRIOS
	INTERNET
	OUVIDORIAS SETORIAIS
	OUTROS
2 - AVALIE QUANTO À PRESTEZA NO ATENDIMENTO.	INSUFICIENTE
	REGULAR
	BOM
	ÓTIMO
	EXCELENTE
3 - AVALIE QUANTO À QUALIDADE DA INFORMAÇÃO REPASSADA.	INSUFICIENTE
	REGULAR
	BOM
	ÓTIMO
	EXCELENTE
4 - VOCÊ RECOMENDARIA O SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO PARA OUTRAS PESSOAS?	SIM
	NÃO
5 - COMENTE OU AVALIE A ATUAÇÃO DO SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO NO ATENDIMENTO DE SUA SOLICITAÇÃO, COM INDICAÇÃO DE SUGESTÕES DE MELHORIAS PARA O APRIMORAMENTO DAS NOSSAS ATIVIDADES.	Campo aberto

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

Em seguida, verificou-se a proporção de registros da pesquisa de satisfação, em relação ao universo total de registros, do período analisado, conforme se observa na Tabela 9.

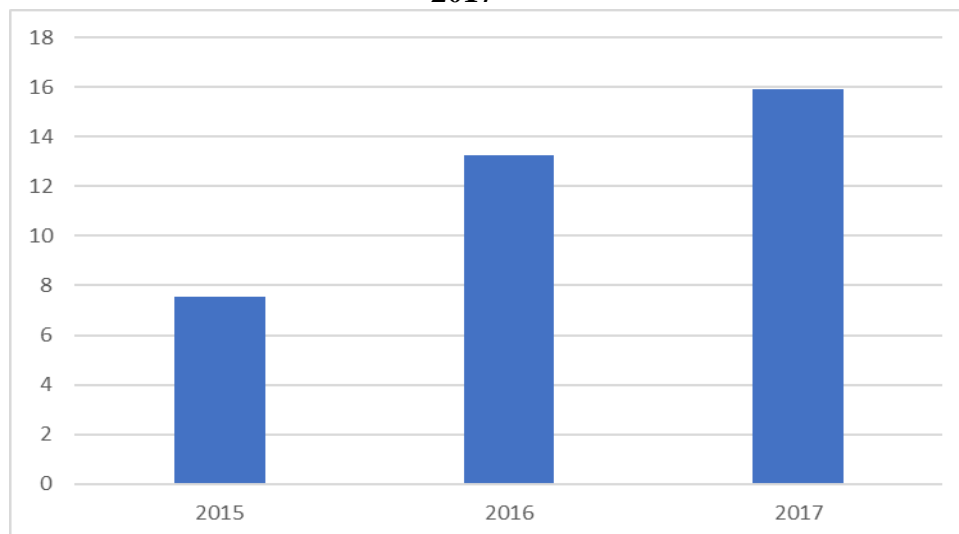
**Tabela 9 – Percentual de Respostas da Pesquisa de Satisfação – 2015 a 2017**

Total/Respostas	Total de Registros	Total de Respostas na Pesquisa de Satisfação	% Resposta
2015	6691	504	7,53%
2016	7790	1034	13,27%
2017	7996	1272	15,91%
<b>Total</b>	<b>22477</b>	<b>2810</b>	<b>12,50%</b>

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

Constatou-se um crescimento na proporção de respostas registradas, ao longo dos três anos analisados, alcançando 111,19% de incremento no exercício de 2017 em relação ao exercício de 2015. O Gráfico 12 representa esse incremento.

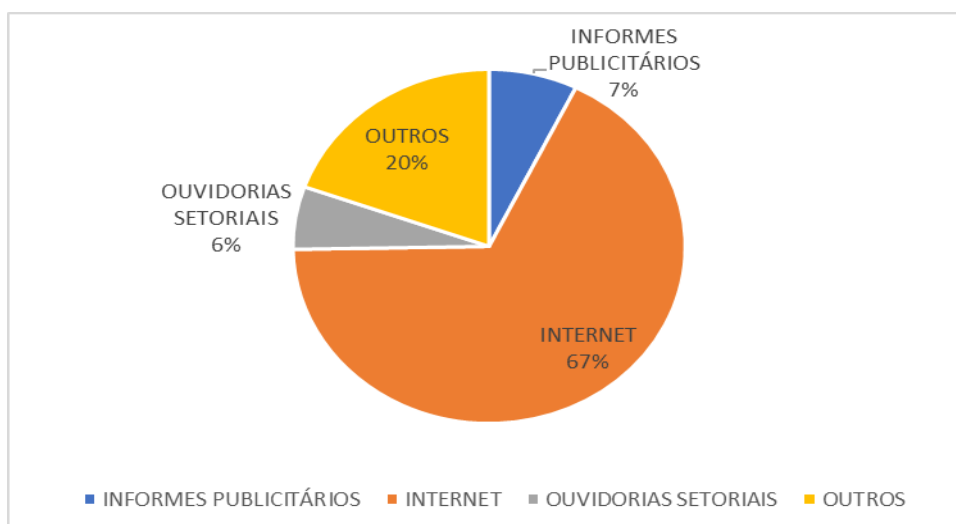
**Gráfico 12 – Evolução do Percentual de Respostas da Pesquisa de Satisfação – 2015 a 2017**



Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

Na sequência, verificou-se o perfil de respostas para cada uma das perguntas. Em relação à pergunta “1 - COMO O(A) SENHOR(A) TOMOU CONHECIMENTO DA EXISTÊNCIA DO SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO DO GOVERNO DO ESTADO?”, 67% dos requerentes indicou ter tomado conhecimento do serviço de informações ao cidadão por meio da internet, conforme demonstrado no Gráfico 13.

**Gráfico 13 – Canal de Conhecimento do Serviço**

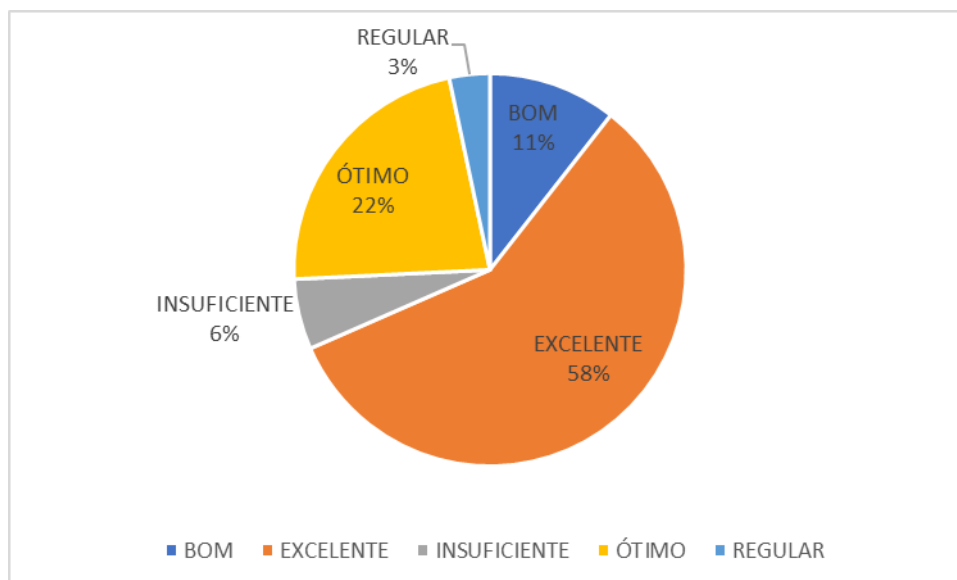


Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

Em relação à pergunta “2 - AVALIE QUANTO À PRESTEZA NO ATENDIMENTO.”, constatou-se que 58% dos requerentes indicou ter considerado excelente

a prestação no atendimento, conforme demonstrado no Gráfico 14. Considerando os registros avaliados como excelente e ótimo, o grau de satisfação nesse aspecto se eleva para 80%.

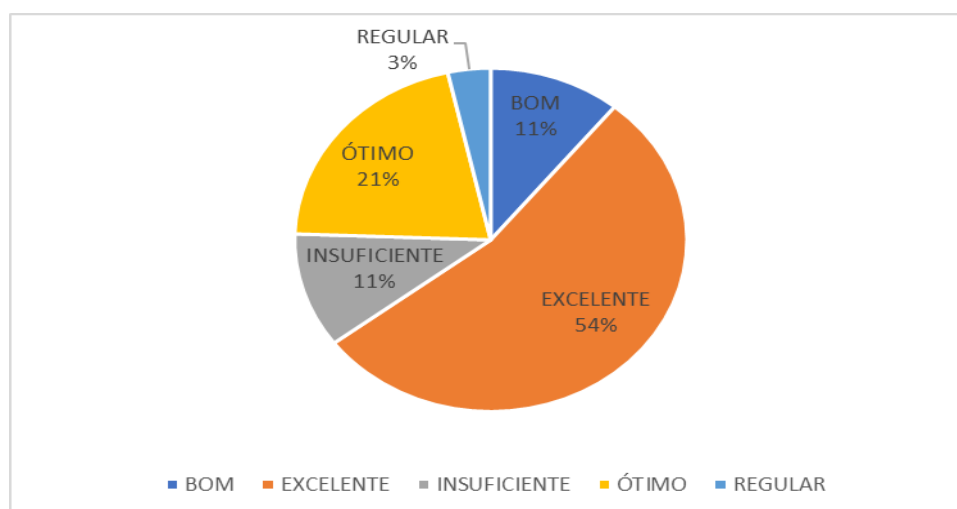
**Gráfico 14 – Avaliação quanto à Presteza no Atendimento**



Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

Quanto à pergunta “3 - AVALIE QUANTO À QUALIDADE DA INFORMAÇÃO REPASSADA.”, constatou-se que 53,84% dos requerentes indicou ter considerado excelente a qualidade da informação repassada, conforme demonstrado no Gráfico 15. Considerando os registros avaliados como excelente e ótimo, o grau de satisfação nesse aspecto se eleva para 74,77%.

**Gráfico 15 – Avaliação quanto à Qualidade da Informação**



Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

Acerca do aspecto objeto da pergunta “4 - VOCÊ RECOMENDARIA O SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO PARA OUTRAS PESSOAS?”, constatou-se que 93,27% dos requerentes indicou “SIM”, que recomendaria o serviço para outras pessoas.

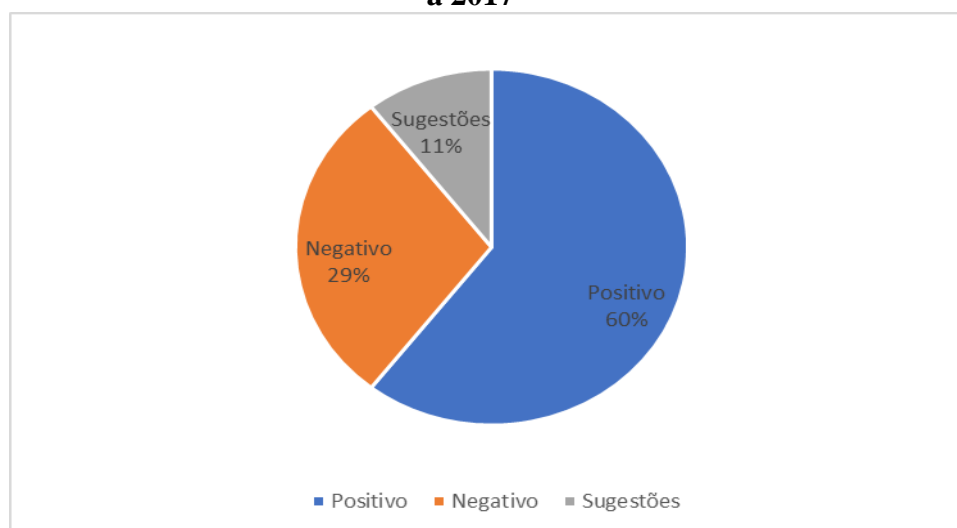
Por fim, verificou-se os registros em relação à pergunta “5 - COMENTE OU AVALIE A ATUAÇÃO DO SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO NO ATENDIMENTO DE SUA SOLICITAÇÃO, COM INDICAÇÃO DE SUGESTÕES DE MELHORIAS PARA O APRIMORAMENTO DAS NOSSAS ATIVIDADES.” Do universo analisado de 2.810 registros, o quantitativo de 2.457 estava com o campo vazio, havendo preenchimento em 353, o que corresponde a 12,56%. Esta pesquisadora, em busca, de conhecer os comentários registrados pelos requerentes passou a analisar esses 353 registros. Do exame, verificou-se que 125 deles, apesar de estarem preenchidos, seu teor não era significativo, pois neles estavam registradas expressões indicando que o cidadão não desejou apresentar comentário. Desta forma, restaram 228 passíveis de análise, que corresponde a 8,11% dos registros de pesquisa de satisfação obtidos. A partir da leitura dos comentários, procedeu-se a uma categorização, a fim de distinguir os comentários considerados positivos, aqueles com manifestação de satisfação ou elogio; negativos, aqueles com reclamação ou qualquer manifestação de insatisfação; e sugestões, aqueles que apontavam de forma clara uma ideia para melhoria do serviço. Apresentam-se na Tabela 10 e no Gráfico 16 o resultado dessa categorização.

**Tabela 10 – Comentários da Pesquisa de Satisfação por Natureza – 2015 a 2017**

NATUREZA DO COMENTÁRIO	QUANTIDADE
Positivo	138
Negativo	66
Sugestões	24

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

**Gráfico 16 – Proporção dos Comentários da Pesquisa de Satisfação por Natureza – 2015 a 2017**



Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

Observa-se que os comentários com natureza preponderantemente positiva concentram 60% dos registros analisados. Desses comentários, constatou-se, ainda, em 4 deles, além do aspecto de satisfação ou elogio, foi mencionada adicionalmente uma sugestão. As sugestões extraídas desses comentários referiam-se a: melhorar a eficiência no direcionamento das demandas entre os órgãos (1); dar maior celeridade ao processo (2); aumentar a divulgação (1).

Em relação aos comentários com aspecto preponderantemente negativo, examinou-se os motivos da insatisfação indicados, os quais foram relacionados de forma agregada, considerando o teor central, conforme Tabela 11.

**Tabela 11 – Comentários da Pesquisa de Satisfação com Aspecto Negativo – 2015 a 2017**

Aspecto central do comentário negativo	Quantidade
Resposta incoerente com a solicitação	19
Resposta incompleta	15
Ausência de resposta	9
Resposta intempestiva	9
Referente ao serviço específico objeto da demanda e não ao serviço de informação ao cidadão.	8
Ausência de envio de anexos mencionados na resposta	2
Dificuldade na comunicação	1
Falta de clareza na resposta	1
Indicou descumprimento da LAI sem detalhar o motivo.	1
Informações negadas	1
<b>Total</b>	<b>66</b>

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

Observou-se que a maior concentração dos motivos ensejadores de insatisfação estava relacionada à qualidade da resposta em si, a qual foi considerada pelo requerente incoerente com a solicitação (19) ou incompleta (15). Os cidadãos alegaram que as respostas foram superficiais, não responderam ao que foi perguntado ou foram incompletas, não atendendo a sua necessidade. Os registros de comentários com esse teor, computados em conjunto, alcançam mais de 51% do total indicado na Tabela 11. Constatou-se, ainda, que alguns registros (8) faziam menção ao objeto da demanda e não à avaliação do serviço de informação ao cidadão. Nesses casos, os comentários foram dirigidos aos diversos serviços públicos ou órgãos responsáveis pelo serviço objeto da solicitação de informações.

Quanto às sugestões apresentadas pelos requerentes, constatou-se que os aspectos relacionados a uma maior celeridade da resposta e a uma maior divulgação tiveram uma presença significativa, alcançando juntos 45% dos comentários analisados. A Tabela 12 indica a relação de assuntos mencionados nas sugestões.

**Tabela 12 – Comentários da Pesquisa de Satisfação com Sugestão – 2015 a 2017**

<b>Aspecto central do comentário sugestão</b>	<b>Quantidade</b>
Maior celeridade	7
Sugestão de maior divulgação	4
Disponibilizar informação solicitada no site	3
Melhorar termos da comunicação	3
Formato da disponibilização em excel.	2
Referente ao serviço específico objeto da demanda e não ao serviço de informação ao cidadão.	2
Aumentar formas de acesso	1
Categorização dos assuntos e prazos diferenciados	1
Simplificar processo de cadastro	1
<b>Total</b>	<b>24</b>

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Elaborado pela autora.

Cabe ressaltar que a indicação de necessidade de maior celeridade na resposta foi registrada por requerentes que ficaram satisfeitos e por requerentes que não ficaram satisfeitos. Segundo a leitura desta pesquisadora, aqueles que foram satisfatoriamente atendidos passaram a mensagem de que o serviço seria ainda melhor se fosse mais célere. Apesar do prazo legal ter sido observado (20 a 30 dias), não pareceu razoável, em alguns casos, o tempo decorrido para o recebimento da resposta.

Quanto aos aspectos analisados nesse item, relativamente aos registros da pesquisa de satisfação do período de 2015 a 2017, cabe destacar os seguintes aspectos: a pesquisa é composta por cinco perguntas, sendo uma relativa ao veículo de comunicação por meio do qual o requerente chegou ao serviço, duas de avaliação acerca do atendimento e da qualidade da informação, uma sobre a recomendação do serviço a outra pessoa e a última pergunta de registro livre; a quantidade de registros na pesquisa de satisfação apresentou-se crescente, tendo evoluído de 7,53%, em 2015, para 15,91%, em 2017, em relação ao total de solicitações de informações do ano; 67% dos registros indicaram que o requerente tomou conhecimento do serviço de informação ao cidadão por meio da internet; constatou-se que 58% dos requerentes indicou ter considerado excelente a presteza no atendimento; em relação à qualidade da informação repassada, constatou-se que 53,84% dos requerentes indicou ter considerado excelente; 93,27% dos requerentes indicou que recomendaria o serviço para outras pessoas; no tocante aos comentários registrados em campo livre, 60% dos requerentes expressou de forma clara sua satisfação, tendo se manifestado de forma positiva, inclusive elogiando o serviço de informação, 29% registraram manifestações com teor de reclamação e insatisfação com o serviço e, 11%, em regra, avaliaram bem o serviço ao responder as perguntas objetivas, mas, sua manifestação foi focada na apresentação de sugestão. De forma geral, pelo que foi examinado, mais da metade dos solicitantes que responderam à pesquisa avaliaram o serviço como excelente, no entanto, alguns aspectos devem ser objeto de atenção tendo em vista o aperfeiçoamento do serviço de informação ao cidadão, em especial: a qualidade da resposta quanto à pertinência com a pergunta e a sua completude; a celeridade da resposta e a divulgação do serviço de informação ao cidadão.

## 5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa apresentou como objetivo compreender a política de acesso à informação do Poder Executivo do Estado do Ceará, implementada por meio do Sistema Estadual de Acesso à Informação, identificando como está o cumprimento da transparência passiva, tendo como pano de fundo os conceitos e o norte do que seja um ciclo do processo de políticas públicas, considerando os antecedentes e avanços da transparência como instrumento de efetivação da democracia, bem como o novo paradigma posto com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.517/2011), no qual o acesso é a regra e o sigilo é a exceção.

O Poder Executivo do Estado do Ceará adota como modelo o Sistema Estadual de Acesso à Informação, desde 2012, que abrange os aspectos da transparência ativa e da transparência passiva. O Portal da Transparência foi definido como a principal ferramenta de transparência ativa e como canais de entrada das solicitações de informações foram indicados o Serviço de Informação ao Cidadão, a Central de Atendimento Telefônico da Ouvidoria e o Sistema de Ouvidoria. O modelo estadual contemplou em sua composição a criação do Conselho Estadual de Acesso à Informação, de Comitês Gestores de Acesso à Informação e de Comitês Setoriais de Acesso à Informação. Considerando como marco referencial a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.517/2011) verificou-se que o modelo estadual atendeu as suas diretrizes, visto que seus dispositivos abrangeram regras para possibilitar o cumprimento da máxima divulgação, da obrigação de publicar, da promoção de um governo aberto, da limitação da abrangência das exceções, de procedimentos que facilitem o acesso e de custos não impeditivos ao acesso, bem como suas regras específicas são com ela compatíveis. Especificamente quanto à transparência passiva, em relação às instâncias recursais e competências para realizar os procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação, diferentemente de como ocorre no âmbito federal, no modelo estadual todas as instâncias competentes para analisar recursos interpostos, bem como realizar classificação de informações, são colegiadas. Essa composição do Sistema por meio de instâncias colegiadas fortalece o modelo, minimizando riscos de desvios por parte de agentes públicos que tomem decisões monocráticas. Por outro lado, o modelo composto por níveis de instâncias colegiadas poderá, eventualmente, tornar o processo mais burocrático, menos eficiente.

Tendo em vista fazer cumprir o que foi preconizado no modelo do Sistema Estadual de Acesso à Informação, foi necessária a adoção de diversas providências, cuja condução ficou a cargo da CGE, considerando sua competência legal pela coordenação das



atividades relativas a Transparência e Acesso à Informação, no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual. Como relatado, as medidas adotadas contemplaram ações de orientação e capacitação dos servidores estaduais, por meio de palestras, seminários, cursos, fóruns e reuniões técnicas, visando à disseminação de informações sobre o regramento e ferramentas tecnológicas aplicáveis aos órgãos e entidades estaduais. Além disso, a CGE atuou na proposição dos regulamentos sobre a organização e funcionamento dos Comitês Setoriais de Acesso à Informação (CSAI) e dos Serviços de Informações ao Cidadão (SIC) do Poder Executivo do Estado do Ceará, bem como do Comitê Gestor de Acesso à Informação (CGAI). Como coordenadora do grupo técnico de apoio ao CGAI, a CGE emitiu pareceres técnicos para subsidiar a classificação e desclassificação das informações sigilosas. Quanto às providências de implementação relativas aos recursos tecnológicos, houve uma atualização do Sistema de Ouvidoria para adaptá-lo ao recebimento das solicitações de informações e, posteriormente, a partir de 2016, a execução do projeto “Reformulação do Sistema Público de Relacionamento com o Cidadão”, o qual foi concluído em 2018, com o lançamento da Plataforma Ceará Transparente, que reuniu os sistemas de Ouvidoria, Transparência, Acesso à Informação do Estado e Participação Cidadã. Para fomentar a utilização do serviço de informação ao cidadão pela sociedade, foram realizadas ações de educação social, por meio de palestras nas escolas de ensino médio da rede estadual, bem como oferta de curso à distância para os cidadãos em geral.

Relativamente ao cumprimento da transparência passiva, foram objeto de análise 40.143 registros de solicitações de informações, do período de 2013 a 2017. Foram enfrentadas as seguintes restrições à pesquisa: a base de dados obtida não contemplou os campos relativos ao pedido e à resposta, tendo em vista a possibilidade de constar nesses registros informações pessoais, as quais devem ser protegidas, e não estavam anonimizadas; nos registros do ano de 2013, o campo “situação de atendimento” estava vazio, motivo pelo qual foram desconsiderados; na base de dados obtida não constavam campos com dados sobre recursos interpostos, não tendo esta pesquisadora adotado procedimento adicional de levantamento; os registros relativos à pesquisa de satisfação dos requerentes estavam disponíveis para o período de 2015 a 2017, pois no período anterior a pesquisa não havia sido implantada.

A taxa de resposta apurada foi de 99,81%, indicando que o Poder Executivo está encaminhando retorno aos requerentes, para a quase totalidade das solicitações registradas; em relação à tempestividade da resposta, constatou-se que 88,05% das respostas foi encaminhada ao requerente no prazo de até 20 dias, contados da data do seu pedido, e 93,53%

das solicitações foram respondidas em até 30 dias; no que se refere à completude das respostas, constatou-se que 98,52% das solicitações foi integralmente atendida, e que 38,17% das solicitações atendidas totalmente já se encontravam disponíveis por meio dos canais de transparência ativa; quanto às solicitações de informações não atendidas, constatou-se que 61% foi fundamentada na hipótese de “solicitação não especificada de forma clara e precisa”; em relação às solicitações não atendidas com fundamento na classificação sigilosa, não foi possível verificar com precisão sua inclusão na lista de documentos classificados, em decorrência de algumas assuntos serem descritos de forma genérica; constatou-se uma diversidade de assuntos registrados nas solicitações, no total de 869, havendo descrições diferentes para uma mesma natureza de informação, bem como descrições que não permitem identificar a natureza da informação requerida; os assuntos mais demandados pela sociedade são dirigidos aos órgãos DETRAN, SEFAZ, SEPLAG, SEDUC, SSPDS, CAGECE, PC, AESPCE e PMCE, destacando-se um elevando volume de solicitações sobre o Programa Sua Nota Vale Dinheiro (SEFAZ), Projeto Identidade Funcional (SEPLAG), Sistema SPAECE (SEDUC), orientações sobre serviços (CAGECE e DETRAN) e informações policiais (SSPDS, PC e PMCE).

Acerca dos registros da pesquisa de satisfação, foram objeto de análise 2.810 registros, do período de 2015 a 2017. Constatou-se que a quantidade de registros na pesquisa de satisfação apresentou-se crescente, tendo evoluído de 7,53%, em 2015, para 15,91%, em 2017, em relação ao total de solicitações de informações do ano; e que 58% dos requerentes indicou ter considerado excelente a prestação no atendimento; em relação à qualidade da informação repassada, constatou-se que 53,84% dos requerentes indicou ter considerado excelente; 93,27% dos requerentes indicou que recomendaria o serviço para outras pessoas; no tocante aos comentários registrados em campo livre, 60% dos requerentes expressou de forma clara sua satisfação, tendo se manifestado de forma positiva, inclusive elogiando o serviço de informação, 29% registraram manifestações com teor de reclamação e insatisfação com o serviço e, 11%, em regra, avaliaram bem o serviço ao responder as perguntas objetivas, mas, sua manifestação foi focada na apresentação de sugestão. De forma geral, pelo que foi examinado, mais da metade dos solicitantes que responderam à pesquisa avaliaram o serviço como excelente, no entanto, alguns aspectos devem ser objeto de atenção tendo em vista o aperfeiçoamento do serviço de informação ao cidadão, em especial: a qualidade da resposta quanto à pertinência com a pergunta e a sua completude; a celeridade da resposta e a divulgação do serviço de informação ao cidadão.

Considerando os indicadores evidenciados nesse trabalho, relativos à taxa de resposta, tempestividade e completude da resposta, com resultados superiores a 93%, conclui-se que a transparência passiva, como parte integrante da política de acesso à informação do Poder Executivo Estadual, em regra, está sendo cumprida de acordo com a LAI, porém, encontra-se em processo de amadurecimento para alcançar a plena satisfação dos requerentes. Quanto ao aspecto da tempestividade, conforme estabelecido na LAI Estadual (Lei nº 15.175/2012), o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder acesso imediato à informação disponível. Apesar de 93,53% das solicitações ser respondida observando o prazo máximo estabelecido na lei, a utilização desse prazo indica a indisponibilidade da informação, o que impede seu fornecimento imediato. Conforme consulta à base de dados, verificou-se que 30,83% das solicitações foi respondida em até um dia. A indicação de necessidade de maior celeridade na resposta foi registrada por requerentes que ficaram satisfeitos e por requerentes que não ficaram satisfeitos. Além disso, a qualidade da resposta ainda se revela como um desafio, tendo como base as manifestações de insatisfação dos solicitantes quanto a respostas incompletas, incoerentes com a pergunta, superficiais ou pouco claras. Ressalte-se, ainda, a evidenciada concentração de solicitações de informações originadas no município de Fortaleza, o que pode denotar uma necessidade de intensificação de políticas de inclusão digital e de educação social, com foco no interior do Estado, indo ao encontro das sugestões registradas na pesquisa de satisfação para maior divulgação do serviço de informação ao cidadão.

Importante destacar que um novo cenário se apresenta a partir do lançamento da Plataforma Ceará Transparente, que ocorreu em 2018, sendo necessário observar a execução da política a partir desse marco e quais os seus indicadores de resultado. Além disso, tem-se como perspectiva a busca de um equilíbrio entre a garantia de acesso às informações públicas e a proteção de dados pessoais, tendo em vista que em curto prazo de tempo, até agosto de 2020, todas as instituições que realizam tratamento desse tipo de informação, deverão observar as diretrizes do marco regulatório sobre o tema, que é a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), e estarão sujeitas a punições por transgressões.

Por fim, registre-se que essa pesquisa será divulgada na CGE, por meio, do sítio institucional, que já dispõe de um espaço para disponibilização de trabalhos dessa natureza, bem como na comunidade acadêmica, por meio da publicação de artigo científico.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Roberto R. Uma História da Lei Brasileira de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Direito Público**, Porto Alegre, v.6, n.5, p.126-154, 2016. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2610/pdf>>. Acesso em: 10 ago 2018.
- ANGÉLICO, F. **Lei de acesso a informação e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática**. 2012. 167f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Pós Graduação em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- ANGÉLICO, F.; TEIXEIRA, M.A.C. Acesso à Informação e Ação Comunicativa: novo Trunfo para a Gestão Social. **Desenvolvimento em Questão**, ano 10, n. 21, p.7-2, set./dez., 2012.
- ALMEIDA, Carlos Alberto Souza de. Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas. **Programa de Divulgação da Lei de Acesso às Informações Públicas**. Manaus-AM: Escola de Contas Públicas, 2012.
- ANDI; ARTIGO 19. **Acesso à Informação e Controle Social das Políticas Públicas**. Brasília, DF: ANDI, 2009. Disponível em: <<http://www.andi.org.br/politicas-de-comunicacao/publicacao/acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas>>. Acesso em: 28 set. 2018
- ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p.7-9, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15981.pdf>>. Acesso em: 06 Mar 2019
- BRASIL. Constituição Federal (CF/1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF: Senado, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 05 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)> Acesso em: 10 ago 2018.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 28 maio 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)> Acesso em: 10 ago 2018.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18

nov.2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 10 ago 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. **Ranking Nacional da Transparência**. Brasília:MPF, 2018. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/itens-avaliados/ranking/resultados>>. Acesso em: 05 out 2018

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã**. Brasília: CGU,2010. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/aceso-a-informacao/politica-brasileira-de-aceso-a-informacoes-publicas-garantia-democratica-do-direito-a-informacao-transparencia-e-participacao-cidada-2013-unesco-e-cgu/view>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União . **Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília:CGU,, 2011. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacesoainformacao.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **1º Relatório sobre a Implementação da Lei nº: 12.257: Lei de Acesso à Informação**. Brasília:CGU, 2013. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/1relatoriolai.pdf>> Acesso em: 01 fev 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual da lei de acesso à informação para estados e municípios**. Brasília: CGU,2013. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)> . Acesso em: 10 ago 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). **CGU participa de encontro americano de avaliação da Lei de Acesso à Informação**. Brasília:CGU,2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/01/cgu-participa-de-encontro-americano-de-avaliacao-da-lei-de-aceso-a-informacao>>. Acesso em: 27 set 2018.

\_\_\_\_\_. Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação. **A Cara da Democracia no Brasil: satisfação com a democracia e conjuntura política no Brasil**. Belo Horizonte: [s.n], 2018. Disponível em: <[www.institutodademocracia.org](http://www.institutodademocracia.org)>. Acesso em: 30 jul 2018.

\_\_\_\_\_. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório anual PNUD Brasil 2017**. Brasília:[s.n],2017. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/relatoriosanuais/relatorio-anual-pnud-brasil---2017.html> />. Acesso em: 30 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal De Contas Da União. **Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública**. Brasília: TCU, 2002.

BROMLEY, Ray. O processo de planejamento: lições do passado e um modelo para o futuro. In: BROMLEY, R. & BUSTELO, E.S. **Política x Técnica no Planejamento**. São Paulo: Brasiliense/UNICEF, 1982.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de Política Pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (organizadora). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da república portuguesa anotada**. 3 ed. Coimbra: [s.n], 1993.

CEARÁ. Governo do Estado do Ceará. **Os 7 Cearás: síntese do processo de planejamento participativo para elaboração do plano de governo - proposta preliminar**. Fortaleza, 2014. Disponível em: <[http://ptceara.org.br/images/conteudo/file/1\\_PlanodeGovernoCE2014.pdf](http://ptceara.org.br/images/conteudo/file/1_PlanodeGovernoCE2014.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2018

\_\_\_\_\_. Governo do Estado do Ceará. **Mensagem à Assembleia 2018**. Fortaleza, 2018. Disponível em: <<http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/Mensagem-a-AL/2018/Mensagem%20C3%A0%20Assembleia%202018.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2018

\_\_\_\_\_. Governo do Estado do Ceará. **Mensagem à Assembleia 2019**. Fortaleza, 2019. Disponível em: <<https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2019/02/Mensagem-%C3%A0-Assembleia-Legislativa-2019.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2019

\_\_\_\_\_. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE). **Relatório de Desempenho da Gestão 2007 - 2014**. Fortaleza: CGE, 2014. Disponível em: <<http://www.cge.ce.gov.br/index.php/publicacoes/relatorios-plurianuais>>. Acesso em: 05 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE). **Relatório de Desempenho da Gestão 2015**. Fortaleza: CGE, 2015. Disponível em: <<https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/Relat%C3%B3rio-de-Desempenho-da-Gest%C3%A3o-2015-Final.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE). **Relatório de Desempenho da Gestão 2016**. Fortaleza: CGE, 2016. Disponível em: <<https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/RDG-2016-FINAL.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE). **Relatório de Desempenho da Gestão 2017**. Fortaleza: CGE, 2017. Disponível em: <<https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/06/RDG-2017-FINAL.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2016-2019 – Biênio 2016/2017**. Fortaleza, 2018. Disponível em: <<https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2018/12/Volume-I.pdf>>. Acesso em: 25 fev 2019

\_\_\_\_\_. Decreto nº29.335, de 23/06/2018. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 25 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 31.199, de 30/04/2013. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 02 maio 2013. Série 3, Ano V, nº080.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 31.239, de 25/06/2013. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 01 jul. 2013. Série 3, Ano V, nº119.

\_\_\_\_\_. Lei nº 15.175, de 28/06/12. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 11 jul.2012. Série 3 Ano IV nº131..

CHAUÍ, Marilena. Democracia e Sociedade autoritária. **Comunicação & Informação**, v. 15, n. 2, p. 149-161, jul./dez. 2012 Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/ci/article/download/24574/14151/>>. Acesso em: 06 mar. 2019.

CONVENÇÃO Americana de Direitos Humanos (1969). **Pacto de San José da Costa Rica**. 1992. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>>. Acesso em: 27 set. 2018.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO. Nações Unidas. **Escritório contra Drogas e Crimes**. São Paulo: NU,2003. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/lpobrazil//Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpobrazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2018.

CORBARI, Ely Célia. Accountability e controle social: desafio à construção da cidadania. **Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil**, v.7, n.4, p. 99-111, jan./jun. 2004.

CORTES, Soraya Vargas. Sociologia e políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo, FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: EdUnesp; Rio de Janeiro:Fiocruz, 2013.

COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **RAP**, Rio de Janeiro, v.3, n.37, p. 969-92, set.-out. 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

\_\_\_\_\_. **Elementos de teoria geral do estado**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

DECLARAÇÃO DE DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO (1789). Universidade de São Paulo Biblioteca Virtual de Direitos Humanos (1978). Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>> Acesso em: 10 ago 2018.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS (1948). **Unicef Brasil**. Brasília, 1948. Disponível em: [https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm)>. Acesso em: 27 set 2018.

DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS SOBRE A LIBERDADE DE EXPRESSÃO (2000). **Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. São Paulo, 2000. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>>. Acesso em: 27 set. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo. Atlas. 2012

ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO. **Ações de 2015**. Brasília: ENCCLA, 2015. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2015>>. Acesso em: 05 out 2018.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo, FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (orgs.), **A política pública como campo multidisciplinar**, São Paulo: EdUnesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

FREY, Klaus *et al.* “**Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**”. Campinas (SP): EdUNICAMP, 2002. Disponível em: <[https://www.academia.edu/3810463/Bruno\\_Wilhelm\\_Speck\\_organizador\\_Caminhos\\_da\\_transpar%C3%Aancia.\\_An%C3%A1lise\\_dos\\_Componentes\\_de\\_um\\_Sistema\\_Nacional\\_de\\_Integridade](https://www.academia.edu/3810463/Bruno_Wilhelm_Speck_organizador_Caminhos_da_transpar%C3%Aancia._An%C3%A1lise_dos_Componentes_de_um_Sistema_Nacional_de_Integridade)>. Acesso em: 27 set 2018.

GIL, A. C. **Como elaborar projeto de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES FILHO, Adhemar Bento. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente**. Santiago:[s.n],2005.

HOWLETT, Michael, RAMESH, M, PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral**. [S.l]: Elsevier,2013.

LEVY, Evelyn. Controle social e controle de resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. GRAU, Nuria Cunill. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: EdFGV, 1999.

MEDEIROS, Simone Assis et. al. Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Inf. Inf.**, Londrina, v. 19, n. 1, p. 55-75, jan./abr. 2014. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/informacao/>>. Acesso em: 27 set. 2018.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDEL, T. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. Brasília: Unesco, 2009. Disponível em: <[http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/126398551119freedom\\_information\\_pt.pdf/freedom\\_information\\_pt.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/126398551119freedom_information_pt.pdf/freedom_information_pt.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2019.



MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: Minayo, Maria Cecília de Sousa (Org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**: 21.ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2002.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. **Da opacidade à transparência? avaliando os 5 anos da lei de acesso à informação brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 2017. Disponível em: <<http://transparencia.ebape.fgv.br/working-paper-opacidade-transparencia-avaliando-5-anos-lei-de-acesso-informacao-brasileira>>. Acesso em: 19 out. 2018.

O'DONELL, Guillermo. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. **Lua Nova: Revista de cultura e Política**, v.5,n.44, p.44-48, set.1998.

\_\_\_\_\_. Democracia Delegativa? **Novos Estudos**, v.12, n.31, p. 25-40, out. 1991. Disponível em: <<http://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-2.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2019.

PAES, Eneida Bastos. A influência internacional na construção do direito de acesso à informação no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.49, n.195, p.44-48, jul./set. 2012.

PELEGRINI, Simone. A Lei de Responsabilidade Fiscal e suas implicações nas esferas municipais. **Revista Controle**, Fortaleza, v.11, n.2, p.11-17, dez. 2013.

PEREIRA, Luis Carlos. A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, Brasília, v.4, n. 1, p.23-28, set. 1997.

PLATT NETO, Orion Augusto et. al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: Obrigatoriedade e Abrangência desses Princípios na Administração Pública Brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 18, n. 01, p. 75-94, jan./mar. 2007. Disponível em: <[http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.spell.org.br%2Fdocumentos%2Fdownload%2F25325&ei=FDljVYWWOa6HsQSR9oGIAg&usq=AFQjCNGXKdSwv9a00cgKDrN\\_crCqwROCZA&bv m=bv.93990622,d.cWc](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.spell.org.br%2Fdocumentos%2Fdownload%2F25325&ei=FDljVYWWOa6HsQSR9oGIAg&usq=AFQjCNGXKdSwv9a00cgKDrN_crCqwROCZA&bv m=bv.93990622,d.cWc)>. Acesso em: 27 set. 2018.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2013.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis : EdUFSC, 2012. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/carlospolicarpo/6-politicas-publicas-16048335>>. Acesso em: 02 ago. 2018.

SAKAI, Juliana; GALF, Renata. **Quase metade dos principais órgãos públicos brasileiros descumprem a Lei de Acesso à Informação**. São Paulo: TransparênciaBrasil, 2017. Disponível em:<[http://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Relatório\\_LAI\\_16022018.pdf](http://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Relatório_LAI_16022018.pdf)>. Acesso em: 08 ago. 2018.

SANTOS JR., Belisário dos. O Direito à Verdade. In: **Acesso à Informação e Controle Social das Políticas Públicas**. Brasília, DF: ANDI, 2009. Disponível em:

<http://www.andi.org.br/politicas-de-comunicacao/publicacao/acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas> Acesso em: 28 Set 2018

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

SILVA, Moacir Marques da. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**: abordagem contábil e orçamentária para os municípios. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n.16, p. 20-45, jul/dez 2006.

UHLIR, Paul F. **Diretrizes Políticas para o Desenvolvimento e a Promoção da Informação Governamental de Domínio Público**. Brasília: UNESCO, 2006. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137363por.pdf>>. Acesso em: 27 set 2018.

WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**: volume 1: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, 'O Federalista'. 13. ed. São Paulo: Ática, 2001.

WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**: volume 2: Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx. 10. ed. São Paulo: Ática, 2001.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A – Instrumento de avaliação de transparência desenvolvido pela Enccla

Instrumento de avaliação de transparência desenvolvido pela Enccla.						
PONTO AVALIADO	FUNDAMENTO	RESPOSTA	PONTOS	%	PONTOS AVALIAÇÃO	NOTA AVALIAÇÃO
<b>IDENTIFICAÇÃO DO ENTE PÚBLICO</b>						
Tipo de avaliação						
UF do avaliado						
Nome do Município						
IBGE do Município						
Site do ente avaliado						
Link para realização de pedidos de forma eletrônica (e-SIC, Formulário eletrônico), <b>se existir</b>						
<b>IDENTIFICAÇÃO DO AVALIADOR</b>						
Nome Avaliador						
E-mail avaliador						
Data avaliação						
<b>TRANSPARÊNCIA ATIVA</b>						
1 - O ente possui informações sobre Transparência na internet?	(Art. 48, II, da LC 101/00; Art. 8º, §2º, da Lei 12.527/11)		2	2%		
2 - O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?	(Art. 8º, §3º, I, da Lei 12.527/11. <b>Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.</b> )		2	2%		
<b>RECEITA</b>						
3 - Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?	(art. 48-A, Inciso II, da LC 101/00; art. 7º, Inciso II, do Decreto 7.185/10) - <b>NÃO HAVENDO ALGUM DOS REFERIDOS ATRIBUTOS, CONSIDERAR NÃO.</b>		10	10%		
<b>DESPESA</b>						
4- As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo:						
Valor do empenho	(Art. 7º, Inc. I, alíneas "a" e "d", do Decreto nº 7.185/2010)		4	4%		
Valor da liquidação			3	3%		
Valor do Pagamento			4	4%		
Favorecido			4	4%		
<b>LICITAÇÕES E CONTRATOS</b>						
5 - O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo:						
Íntegra dos editais de licitação	(Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011)		4	4%		
Resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)			3	3%		
Contratos na íntegra			3	3%		
6 - O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses?	(Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011 e Art. 7º, Inc. I, alínea "e", do Decreto nº 7.185/2010) - <b>RESponder SIM A TODOS OS ITENS SE TIVER EDITAL NA ÍNTEGRA (QUESTÃO 6)</b>					
Modalidade			1	1%		
Data			1	1%		
Valor			1	1%		
Número/ano do edital			1	1%		
Objeto			1	1%		
<b>RELATÓRIOS</b>						
7 - O site apresenta:						
A prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior			2	2%		
Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses	(Art. 48, caput, da LC 101/00; Art. 30, III, da Lei 12.527/11)		3	3%		
Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses			3	3%		
Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes			2	2%		
8 - O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	(Art. 8º, §3º, II, da Lei 12.527/11. <b>Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.</b> )		2	2%		
<b>TRANSPARÊNCIA PASSIVA/LAI</b>						
<b>SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO - SIC</b>						
9 - possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial						
Existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?	Art. 8º, §1º, I, c/c Art. 9º, I, da Lei 12.527/11		1	1%		
Há indicação do órgão			1	1%		
Há indicação de endereço			1	1%		
Há indicação de telefone			1	1%		
Há indicação dos horários de funcionamento			1	1%		
<b>SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO e-SIC</b>						
10 - Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?	(Art.10º, §2º, da Lei 12.527/11)		8	8%		
11 - Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	(Art. 9º, I, alínea "b" e Art. 10º, § 2º da Lei 12.527/2011)		7	7%		
12 - A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade?	(Art.10º, §1º, da Lei 12.527/11)		5	5%		
<b>DIVULGAÇÃO DA ESTRUTURA E FORMA DE CONTATO</b>						
13 - No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	(Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11. <b>Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.</b> )		2	2%		
14 - O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	(Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11. <b>Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.</b> )		2	2%		
<b>BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA</b>						
15 - Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	<b>Esse item é considerado como uma boa prática de transparência a exemplo do Art. 7º, §2º, VI, do Decreto 7.724/2012 e Decisão STF RE com Agravo ARE 652777</b>		10	10%		
16 - Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?	<b>Esse item é considerado como uma boa prática de transparência. <a href="http://transparencia.gov.br">http://transparencia.gov.br</a>, <a href="http://www.transparencia.mpf.mp.br/">http://www.transparencia.mpf.mp.br/</a></b>		5	5%		
<b>TOTAL</b>			<b>100</b>	<b>100%</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>CONSIDERAÇÕES DO AVALIADOR</b>						
Comentários Livres						

APÊNDICE B - Endereço e Horário de Atendimento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) - Poder Executivo Estadual

<b>Responsável pelo SIC</b>	<b>Órgão</b>	<b>Telefone</b>	<b>Endereço do Órgão</b>	<b>Horário de Atendimento</b>
Marcos José Alves de Barros Monteiro	ADAGRI	(85) 3101-2510	Av. Bezerra de Menezes, 1820 - São Gerardo, Fortaleza/CE	9h às 12h e 13h às 17h
		98724-1616		
Pedro Henrique Arruda Barroso	ADECE	(85) 3457-3342	Av. Dom Luís, nº 807 - 7º Andar CEP 60.160-230, Fortaleza CE	8h às 11h e 14h às 17h
Dione Maria Almeida Marques	AESP	(85) 3296-0403	Avenida Presidente Costa e Silva, 1251, Mondubim, CEP 60761-505, Fortaleza/CE	8h às 17h
Alexandre Jorge Oliveira Triandópolis	ARCE	(85) 3101.1043, 3101.1030	Av. General Afonso Albuquerque Lima, s/n, Edifício Arce, Cambeba, Cep: 60.882-325, Fortaleza/CE	8h às 12h e 13h às 17h
		Fax: 3101.1042		
Jucilene Maria Paulo	CAGECE	(85) 3101-1784	Av. Dr. Lauro Vieira Chaves, nº1030, Vila União, CEP 60.422-901 Fortaleza/CE	8h às 12h e 13h às 17h
Sabrine Gondim Lima	CASA CIVIL	(85) 3466-4901	Av. Barão de Studart, nº 505, Palácio da Abolição, Meireles, CEP 60.120-000 Fortaleza/CE	8h às 12h e 13h às 15h
Lorena Lúcia Araújo Vasconcelos	CASA MILITAR	(85) 3101-3391	Av. Barão de Studart, nº 505, Aldeota CEP 60120-000, Fortaleza/CE	8h às 12h e 14h às 17h
Ten. João Romário Fernandes Filho	CBMCE	(85) 3101-2211	Rua Oto de Alencar, 215, Jacarecanga Fortaleza - CE, CEP 60.010-270	8h às 12h e 14h às 17h
Helder Jannotti Muller	CEARÁ PORTOS	(85) 3372-1550	Esplanada do Pecém, s/nº - CEP 62.674-906 - Pecém, São Gonçalo do Amarante/CE	8h às 17h
Antônio Odálio Lima de Almeida	CEASA	(85) 3101-4731	Av. Dr. Mendel Steinbruch, S/N -CEP 61.900-000, Pajuçara, Maracanaú/CE	08:00 às 12:00h

João Paulo Almeida Mendes	CED	(88) 3695-1956	Rua Dona Iolanda Barreto, 317, Bairro Derby Club, Sobral/CE	8h às 12h e 14h às 18h
Francisca Vieira Cavalcante Morais	CEE	(85) 3472-1209	Rua Napoleão Laureano 500, Bairro de Fátima, Fortaleza/CE	8h às 12h e 13h às 17h
Carlos Eugenio Rios Fernandes	CEGÁS	(85) 3266-6959	Av. Washington Soares, 55, 11º andar Edifício Empresarial Iguatemi, Cocó CEP 60.811-341, Fortaleza-CE	8h às 12h e 13h às 17h
Francisco Roberto Lima do Carmo	CGD	(85) 3254-3487	Av. Pessoa Anta, 69, Praia de Iracema, CEP 60060-430, Fortaleza/CE	8h às 12h e 13h às 17h
Larisse Maria Ferreira Moreira	CGE	(85) 3101-6615	Av. Gal Afonso Albuquerque Lima - Edifício SEPLAG - 2º Andar, Cambeba CEP 60.822-325, Fortaleza/CE	8h às 12h e 13h às 17h
Mauricio Aquino Duarte	CODECE		Av. Oliveira Paiva 941, CEP:608231, Cidade dos Funcionários, Fortaleza/CE	
		(85) 3101-3414		8h às 12h e 13h às 17h
Rejane Ferreira Gomes Viana	COGERH	(85) 3218-7675	Rua Adualdo Batista, nº 1550, Parque Iracema ,CEP 60.824.140, Fortaleza/CE	8h às 17h
Felipe Silva Gonçalves	DAE	(85) 3295-6217	Av. Alberto Craveiro, nº 2775, Térreo, Castelão, CEP 60861-211, Fortaleza/CE	8h às 12h e 13h às 17h
Luciano Botelho Ponte	DER	(85)3101-5714/	Av. Godofredo Maciel, nº 3000, CEP 60710.001, Maraponga, Fortaleza/CE	8h às 12h e 13h às 17h
		3101-5781		
		Fax: 3101-5718		
Liana Oliveira Mena Barreto	DETRAN	(85) 3101-5813, 3101-5819	Av. Godofredo Maciel, nº 2900, Maraponga, CEP 60710.903, Fortaleza/CE	08:00 às 16:45h

Virginia Xerez Martins Brasil	EGP	(85) 3101-3843	Av. General Afonso Albuquerque de Lima s/n, Cambeba, CEP 60.822-325, Fortaleza/CE	8h às 12h e 13h às 17h
Marcos Antônio Paulino Dias	EMATERCE	(85) 3217-7872	Av. Bezerra de Menezes, nº 1900 - São Gerardo, CEP 60.325-901, Fortaleza/CE	8h às 12h e 13h às 17h
Maria Elci Moreira Galvão	ESP	(85) 3101-1428	Av. Antonio Justa, nº 3161, Meireles CEP 60165-090, Fortaleza/CE	8h às 12h e 13h às 17h
Ana Lúcia Pereira Gomes	ETICE	(85) 3101-6604	Av. Pontes Vieira, nº 220, São João do Tauape, CEP 60.130.240, Fortaleza/CE	8h às 12h e 13h às 17h
Silvio Mauro Modesto Monteiro	FUNCAP	(85) 3275-9629	Av. Oliveira Paiva, nº 941, Cidade dos Funcionários, Fortaleza/CE	8h às 12h e 13h às 17h
Adriana Maria Rebouças do Nascimento	FUNCEME	(85) 3101-1099	Avenida Rui Barbosa, nº 1246, Aldeota CEP 60.115-221, Fortaleza/CE	9h às 11h e 14h às 17h
Nathalia Barbosa Torres Simões	FUNTELC	(85) 3101-3119	Rua Osvaldo Cruz, nº 1985, Aldeota CEP 60125-150, Fortaleza/CE	7h às 16h e 40min
Cristiane Figueiredo Almeida Castro Goes	GABGOV	(85) 3466-4028	Av. Barão de Studart, 505 - Meireles - Fortaleza- CE	8h às 12h e 13h às 17h
Francisco de Assis Mesquita Almeida	IDACE	(85) 3101-9130	Rua Pedro de Queirós, nº 87, Parquelândia, CEP 60.450-225, Fortaleza/CE	8h às 12h e 13h às 17h
Marília Firmiano	IPECE	(85) 3101-3496   3101-3521 – Fax: 3101-3500	Av. General Afonso Albuquerque Lima, S/N, Cambeba, CEP 60.822-325, Fortaleza/CE	8h às 12h e 13h às 16:50h
Kátia Colares Furtado Maia	ISSEC	(85) 3101- 4818/3101- 4833	Rua Senador Pompeu, nº 685, Centro CEP: 60.025- 000 Fortaleza/CE	8h às 12h e 13h às 16:30h
Marcelo Reis de Andrade	JUCEC	(85) 3101-6968	Rua 25 de Março, nº	8:30h às

Santos Filho			300, Centro, CEP 60.060-120, Fortaleza/CE	16:30h
Raimundo Rodrigues de Oliveira Júnior	METROFOR	(85) 3101-7245	Rua Senador Jaguaribe nº. 501, Bairro Moura Brasil, CEP: 60.010.010, Fortaleza-CE.	8h às 12 e 13h às 17h
Ana Ruth Furtado Gurgel	NUTEC	(85) 3101-2452	Rua Prof. Rômulo Proença s/n, Bairro Pici, CEP 60.455-700, Fortaleza/CE	8h às 12 e 13h às 17h
Danielli Rodrigues Bezerra	PEFOCE	(85) 3101-8864	Av.: Presidente Castelo Branco nº 901, bairro Moura Brasil, CEP 60.010-00, Fortaleza-Ce.	8h às 17h
Valéria Gomes Pereira	PGE	(85) 3459-6454	Rua Doutor José Martins Rodrigues, nº 150, Edson Queiroz, CEP:60.811-520, Fortaleza/CE	8h às 12 e 14h às 18h
Geraldo Wilson Monteiro Nóbrega (ouvidor)	POLÍCIA CIVIL	(85)3101-7354	Rua do Rosário, nº 199, Centro, CEP 60.055-090, Fortaleza/CE	8h às 12 e 13h às 17h
Ten – Cel PM Jesus Andrade Mendonça	POLÍCIA MILITAR	(85) 3101-3569	Av. Aguanambí, nº 2280, Fátima - CEP 60.415-390, Fortaleza/CE	8h às 12 e 14h às 17h
Camila Elisa e Souza Ribeiro	SCIDADES	(85) 3207-5262	Av. Gal Afonso Albuquerque Lima - Ed. SEPLAG 1ºAndar - CEP 60.830-120, Cambeba - Fortaleza/CE	8h às 12 e 13h às 17h
Francisco Antônio Siqueira Campos	SDA	(85) 3101-8144	Av. Bezerra de Menezes, nº 1820, São Gerardo, CEP 60.325-901, Fortaleza/CE	8h às 12 e 13h às 17h
Maria Margaret de Paiva Bezerra Carrah	SDE	(85) 3444-2909	Av. Dom Luís, nº 807 - 16º Andar , - Edifício Etevaldo Nogueira, Meireles, CEP 60.160-230, Fortaleza/CE	8h às 12 e 13h às 17h



Beatrice Veras de Souza Albuquerque	SEAPA	(85) 3241-0155	Av. José Martins Rodrigues, nº 150, Edson Queiroz CEP 60.811-520, Fortaleza/CE	8h às 12 e 13h às 17h
José Flávio Guedes	SECITECE	(85) 3101-6465	Av. Dr. José Martins Rodrigues, nº150, Edson Queiroz, CEP 60811-520, Fortaleza/CE	8h às 12 e 13h às 17h
Fátima Eliacir Alves de Andrade	SECULT	(85) 3101-6788	Rua Major Facundo, nº 500, 8º andar Sl 804, Centro, Fortaleza/CE	8h às 12 e 13h às 17h
Argentina Mororó Castro	SEDUC	(85) 3101-3911	Av. Gal. Afonso Albuquerque Lima, s/n Cambeba, CEP 60.839-900, Fortaleza/CE	8h às 12 e 13h às 17h
Raimundo Glison Pinheiro de Oliveira	SEFAZ	(85) 3209-2194	Av. Pessoa Anta, nº 274, Centro, CEP: 60060-430, Fortaleza/CE	7:30h às 12 e 13:30h às 17h
Juliana Barros de Oliveira	SEINFRA	(85) 3216-3708	Av. Gen. Afonso Albuquerque Lima, s/n Edifício Seinfra SRH, Cambeba CEP 60.822-325, Fortaleza/CE	8h às 12 e 13h às 17h
Lucia Maria Bertini	SEJUS	(85) 3231-3485	Rua Tenente Benévolo, nº 1055, Meireles, CEP 60.160-040, Fortaleza/CE	8h às 17h
Demétrio de Andrade Bezerra Farias	SEMA	(85) 3101-1235	Rua Osvaldo Cruz, nº 2366, CEP 60.125- 151, Dionísio Torres, Fortaleza/Ce	8h às 12 e 13h às 17h
Paulo Roberto Queiroz Dantas	SEMACE	(85) 3101-5563	Rua Jaime Benévolo, nº 1400, Fátima CEP: 60050-081, Fortaleza/CE	8h às 12 e 13h às 17h
			Av. Gal Afonso Albuquerque Lima - Edifício SEPLAG, 2º Andar, Cambeba, CEP 60.822-325,	8h às 12 e 13h às 17h
Notlin de Araújo Almeida	SEPLAG	(85) 3101-4495		

			Fortaleza/CE	
Valniza Araújo da Silva	SESA	(85) 3219-2252	Av. Almirante Barroso, nº 600, Praia de Iracema, CEP 60060-440, Fortaleza/CE	8h às 12h e 13h às 17h
Djanina Maria Silva Mendes	SESPORTE	(85) 3101-4409	Av. Alberto Craveiro, nº 2775, CEP 60.861211, Fortaleza/CE	8h às 12h e 13h às 17h
Katerine Brito Jucá	SETUR	(85) 3195-0221	Av. Washington Soares, 999, Edifício Centro de Eventos, Pav. Leste, Porta E, Bairro Edson Queiroz CEP 60.811-341, Fortaleza-CE	8h às 12h e 14h às 17h
Maria Aurilene Rocha de Oliveira Chaves	SOHIDRA	(85) 3101-4708	Rua Adualdo Batista, nº1550, Parque Iracema, CEP 60.824-140, Fortaleza/CE	8h às 12h e 13h às 17h
Tâmara Paiva Lima	SPD	(85) 3101-6904	Rua Oto de Alencar, nº 193, Jacarecanga, Fortaleza CE	8h às 12h e 13h às 17h
Henrique Sérgio cavalcante Rolim	SRH	(85) 3101-4035	Av. General Afonso Albuquerque Lima, S/N, Ed. SEINFRA/SRH, Cambeba, CEP 60822-325, Fortaleza/CE	8h às 12h e 13h às 17h
Carlos Eduardo Nunes de Sena	SEAS	(85) 3101-2015	Av Oliveira Paiva, nº 941, Bloco A, Cidade dos Funcionários CEP: 60.822.130 Fortaleza/CE	8h às 12h e 13h às 17h
Cileia Maria do Nascimento	SSPDS	(85) 3101-6543	Av. Bezerra de Menezes, nº 581, São Gerardo, CEP: 60325-003, Fortaleza/CE	8h às 12h e 13h às 17h
Maria Edny Rodrigues da Silva	STDS	(85) 3101-4568	Av. Soriano Albuquerque, 230, Joaquim Távora, CEP: 60.130-160, Fortaleza – CE	8:30h às 11:30h e 13:30h às 16:30h
Maria Zeudimar Pinheiro	UECE	(85) 3101-9990	Av. Dr. Silas Munguba, 1700 Campus do Itaperi, CEP 60.740-903 - Sala instalada no Departamento de	8h às 12h e 13h às 17h

			Administração – DA, Fortaleza/CE	
Ricardo Damasceno de Oliveira	URCA	(88) 3102-2205	Rua Cel. Antônio Luis, nº1161, Pimenta CEP 63.100-000, Crato/CE	7h às 11h e 12h às 17h
Francisco Getulio Santos Avila	UVA	(88) 3611-6661	Av. da Universidade, nº 850, Campus da Betânia, CEP 62.040- 370, Sobral/CE	8h às 12h e 14h às 17:30h
Gabriela Paulino da Silva	VICEGOV	(85) 3459-6121	Av. Dr. José Martins Rodrigues, 150, Edson Queiroz, CEP 60.811-520, Fortaleza - CE	8h às 12h e 13h às 17h
Mônica Damasceno	ZPE CEARÁ	(85) 3195-2500	Esplanada do Pecém s/n - Rodovia CE- 155, CEP : 62.674.000, São Gonçalo do Amarante/CE	8:30h às 17h

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE). Coordenadoria de Fomento ao Controle Social.  
Atualizado em 04/07/2018.