



IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA: pensando os portais de transparência

Kamila de Mesquita CAMPOS⁶⁶

RESUMO: Este artigo tem como objetivo refletir sobre os Portais da Transparência enquanto um elemento central na implementação de políticas públicas de acesso à informação e transparência, apresentando um breve panorama histórico e levantando alguns avanços e desafios que vem sendo enfrentados pelas administrações públicas para que tanto as políticas do setor quanto a implantação dos Portais obtenham sucesso. Apesar da visibilidade que conquistaram os Portais da Transparência ainda esbarram na necessidade de reorganização das administrações públicas e de um melhor planejamento, gestão e divulgação. Além disso, também temos a falta de acesso à internet por grande parte da população brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Lei de Acesso à Informação. Políticas Públicas de Acesso à Informação e Transparência. Governo Eletrônico. Portais de Transparência.

ABSTRACT: This article aims to reflect about Transparency Portals as a central element in the implementation of public policies for access to information and transparency, presenting a brief historical overview and raising some advances and challenges that are being faced by public administrations so that both the sector's policies and the implementation of the Portals are successful. Despite the visibility of the Transparency Portals, there is still a need for reorganization of public administrations and a better planning, management and dissemination of them. In addition, we also have the lack of Internet access by a large part of the Brazilian population.

KEYWORDS: Information Access Law. Access to Information and Transparency Policies. E-government. Transparency Websites.

⁶⁶ Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Graduada em Comunicação Social/Relações Públicas pela (UFMA) e Letras pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). Especialista em Gestão da Comunicação e Marketing. E-mail: kamila_mesquita@yahoo.com.br.

1. Introdução

A Organização das Nações Unidas (ONU), desde sua primeira sessão geral, em 1946, reconheceu a liberdade de informação como um direito fundamental, adotando na sua Resolução 59 que: “A liberdade de informação constitui um direito humano fundamental e (...) a pedra de toque de todas as liberdades a que se dedica a ONU”. Da mesma forma, a Organização dos Estados Americanos (OEA) adotou desde a sua fundação, em 1948, a liberdade de pesquisa, opinião e expressão como uma das suas garantias fundamentais, passando a trabalhar, recentemente, com o direito de acesso à informação como uma liberdade fundamental autônoma.

A universalidade desse direito só se concretizaria "com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), assinada por diversos países em 10 de dezembro de 1948, por ocasião da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), depois da II Guerra Mundial" (COSTA, 2008, p.18). Ao registrar o consenso mínimo dos direitos a serem protegidos no plano universal, a DUDH reconhece o direito à informação como direito fundamental, afirmando que

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (Artigo 19).

Jardim (1999, p. 68) ressalta que para o Estado liberal, a informação necessitava de relevância jurídica. "A proteção constitucional destinava-se à conduta capaz de gerar informação. A liberdade era garantida com a simples proibição de censura prévia". A preocupação era proteger, portanto, a liberdade de expressão e de informação, não por sua importância política, reconhecida sem dúvida pelo Estado liberal, mas sim por sua importância civil, "como meio de autoexpressão e desenvolvimento da personalidade individual, como um apoio através do qual se manifestam de forma pacífica os desacordos, como instrumento, enfim, de tolerância" (JARDIM,1999, p. 68) .

Nas últimas décadas temos observado o aumento do número de países com leis que tratam sobre o acesso à informação pública. No Brasil a Lei de Acesso à Informação (LAI) foi instituída em 2011 e coloca como um dos seus principais instrumentos os Portais de Transparência, tornando-os obrigatórios na implantação de políticas do setor para cidades com mais de dez mil habitantes.

Nesse artigo, buscaremos refletir sobre o papel dos Portais da Transparência enquanto um elemento central na implementação de políticas públicas de acesso à informação e transparência, apresentando um breve panorama histórico e levantando alguns avanços e desafios que vem sendo enfrentados pelas administrações públicas para que tanto as políticas do setor quanto a implantação dos Portais obtenham sucesso. O estudo foi desenvolvido com base em análise documental, bibliografia especializada sobre o tema, entrevistas não-estruturadas com servidores públicos e na observação de sites do gênero no Brasil.

2. A Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil

A lei de liberdade de imprensa, promulgada na Suécia em 1766, foi a primeira lei a consagrar o princípio do direito à informação, já prevendo o direito de acesso a documentos governamentais (KHAN, 2009). Outros países só vieram a reconhecer por meio de institutos legais esse direito bem mais tarde. Na América Latina, a primeira nação com legislação específica sobre a informação foi a Colômbia, em 1888, sendo a lei do México, de 2002, considerada referência sobre o tema. Contudo, "nos últimos dez anos, este reconhecimento se generalizou por todas as regiões do mundo" (KHAN, 2009, p.01).

De acordo com Mendel (2009, p 03), enquanto em 1990 apenas 13 países haviam adotado leis nacionais de direito à informação, hoje mais de 70 dessas leis já foram adotadas nos países, e estão sendo consideradas ativamente em outros 20 ou 30. Em 1990, nenhuma organização intergovernamental reconhecia o direito à informação. Atualmente, todos os bancos multilaterais de desenvolvimento e uma série de outras instituições financeiras internacionais adotaram políticas de divulgação de informações.

Em 1990, havia uma visão predominante do direito à informação como uma medida de governança administrativa, ao passo que hoje este direito é cada vez mais considerado como um direito humano fundamental (KHAN, 2009, p.01).

O Brasil por muito tempo não contou com nenhum arcabouço normativo na área de acesso à informação pública, e quando passou a tê-lo era bastante deficiente, o que dificultava a obtenção de informações. As informações públicas eram mantidas sob domínio dos gestores das instituições que liberavam ou não o acesso a elas de acordo com seus interesses individuais, reflexo da administração patrimonialista, autoritária e do sigilo que imperava no trato da coisa pública.

O tema começou a ganhar destaque a partir da Constituição Federal de 1988 que estabeleceu o acesso à informação pública como direito fundamental dos indivíduos, instituindo que todos têm a prerrogativa de receber dos órgãos públicos além de informações de interesse pessoal, também aquelas de interesse coletivo. Além disso, reforçou a publicidade como princípio basilar da administração pública e ampliou os canais de participação dos cidadãos nos processos decisórios de políticas públicas.

A partir da Constituição, foram publicadas várias leis, decretos e portarias que abordaram questões relacionadas à prestação de contas e disponibilização de informações públicas, já tendo como característica o foco na divulgação de informações por decisão do próprio governo, mediante o que se denomina de transparência ativa, contrapondo-se à transparência passiva, onde as informações são fornecidas apenas quando solicitadas.

Mas ainda era necessário avançar e ter uma Lei que versasse exclusivamente sobre o acesso à informação pública. Esse quadro gerou um movimento crescente em torno do direito à informação por parte de segmentos da sociedade civil (Associações, Federações, ONGs etc.), e mais especificamente do direito de acessar as informações públicas, que ganhou espaço e força. Contudo somente com as mudanças que ocorreram em âmbito internacional, principalmente a partir da década de 1990, tivemos um ambiente propício para o desenvolvimento de discussões na área, que colaboraram para a promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei 12.527, em 18 de novembro de 2011, vinte e seis anos após o retorno do país ao seu processo democrático.

Martins e Reis (2014, p. 163) explicam que aprovação da LAI decorreu de um amplo processo histórico

iniciado com a mobilização da comunidade internacional desde o final de Segunda Guerra Mundial, a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, a articulação de atores da sociedade civil organizada e, nos últimos anos, da iniciativa de órgãos fiscalizadores do Estado, como a Controladoria Geral da União. No campo da mobilização da sociedade civil, destaca-se a ação da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo - ABRAJI, que articulou o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, entidade que desde 2003 congrega organizações da sociedade civil, poder público, associações de classe, academia, dentre outras para reivindicação e discussão da regulamentação do direito de acesso à informação pública no Brasil.

A LAI regulamenta o direito de qualquer pessoa, sem precisar apresentar o motivo, receber dos órgãos e entidades públicas, de todos os entes e todos os poderes, as informações requeridas, e torna o direito de acesso à informação possível de ser operacionalizado. Ela é

constituída de conceitos e princípios norteadores do direito fundamental de acesso à informação e estabelece orientações gerais quanto aos procedimentos que devem ser adotados pelo poder público, de forma a garantir ao cidadão o pleno exercício do seu direito. Tinoco (2001, p.13) entende que

o acesso à informação de boa qualidade é um pré-requisito para o exercício da cidadania, vale dizer, condição essencial para que os problemas socioeconômicos sejam debatidos e resolvidos no convívio democrático entre os grupos sociais.

Segundo a Controladoria Geral da União (2013), a Lei avança no conceito de transparência ao considerá-la não somente como uma forma de inibir a prática de más condutas e prevenir a corrupção, mas também como uma ferramenta poderosa para a melhoria da gestão pública e da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Institui um novo paradigma para a administração pública brasileira, ao estabelecer como princípio que “o acesso é a regra e o sigilo é a exceção”, sendo dever do Estado atender às demandas da sociedade.

3. A implementação de políticas públicas de acesso à informação e transparência

De acordo com Souza (2007), não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Entender os modelos e teorias da área favorece a apreensão do problema para o qual a mesma foi desenhada, "seus possíveis conflitos, a trajetória seguida e o papel dos indivíduos, grupos e instituições que estão envolvidos na decisão e que serão afetados pela política pública" (SOUZA, 2007, p. 83).

Secchi (2010, p.1) conceitua política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Gobert e Muller (1987 apud HOFLING, 2001) entendem as políticas públicas como o “Estado em ação”, ou seja, é a implantação de um projeto de governo pelo Estado, por meio de ações estratégicas voltadas para setores específicos da sociedade. Já para Souza (2006),

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p.26).

De acordo com Rua (2014) "uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as

decisões tomadas" (p.01). Envolve atividade política e "resulta do processamento pelo sistema político dos *inputs* originários do meio ambiente e frequentemente dos *withinputs* (demandas originadas no interior do próprio sistema político)" (RUA, 2014, p.02). O resultante, como *outputs*, são as políticas públicas.

Easton (1970) nos explica que os *inputs* e os *withinputs* expressam demandas e suportes. As demandas podem ser, por exemplo, reivindicações de bens e serviços (saúde, educação, transporte, normas de higiene e controle de produtos alimentícios etc.), demandas de participação no sistema político (reconhecimento do direito de voto dos analfabetos, organização de associações políticas, direitos de greve etc.), ou ainda, demandas de controle da corrupção, de informação política, de estabelecimento de normas para o comportamento dos agentes públicos e privados. Os suportes ou apoios, por sua vez, nem sempre estão diretamente vinculados a cada demanda ou política específica. RUA (2014) nos diz que geralmente estão direcionados para o sistema político ou para a classe governante. Entre os exemplos de suporte ou apoio que a autora cita, podemos destacar: a obediência e o cumprimento de leis e regulamentos; atos de participação política, como o simples ato de votar e apoiar um partido político; a disposição para pagar tributos e para prestar serviços; o envolvimento na implementação de determinados programas governamentais e a participação em manifestações públicas.

Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação além de efetivar direitos previstos na Constituição e responder à demanda de organismos internacionais, vem atender também a uma demanda da sociedade de poder obter informações mais completas sobre a atuação da administração pública, permitindo o monitoramento, controle, crítica e melhor participação nos processos decisórios. Ela garante, assim, a exequibilidade de políticas públicas de acesso à informação, além de apontar para a necessidade de mudança na própria cultura da administração pública brasileira, onde ainda prevalece a cultura do segredo e a lógica da informação como um favor e não como um bem público.

A Controladoria Geral da União (2013) alerta que, na cultura de segredo, a informação é retida e, muitas vezes, perdida. Já na cultura de acesso, que a lei busca estabelecer, os agentes públicos têm consciência de que a informação pública pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e compreensível e atender de forma eficaz às demandas da sociedade.

Para garantir o acesso à informação por parte da sociedade a LAI define que os órgãos e entidades públicas dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) em nível federal, estadual e municipal deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem. Para isso, prevê a criação, em todos os órgãos e entidades do poder público, de um Serviço de Informações ao Cidadão; a divulgação das informações em *sites* oficiais da internet - nomeados de Portais da Transparência; além da realização de audiências ou consultas públicas, e o incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Todas essas ações, que incluem a criação dos Portais, se enquadram na fase de implementação da política pública, que pode ser entendida como

o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos da natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas. Em outras palavras, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente (RUA, 2014, p.13).

De acordo com Silva (2008), as políticas são transformadas em programas quando as condições iniciais são criadas, mas sua materialização só ocorre com a sua implementação, "constituindo-se na fase mais abrangente e talvez mais complexa do processo das políticas públicas" (p.96). A autora nos diz, ainda, que podemos entender os objetivos e sua implementação como partes de um processo em interação, ou seja,

a implementação é concebida como a continuação da política, de modo que o sucesso ou o fracasso de um condiciona o outro. O que ocorre mais do que *policy design* é *policy redesign*, de modo que administrar é acompanhar um processo em desenvolvimento mais do que fazer coisas se iniciarem (SILVA, 2008, p.97).

Rua (2014) nos alerta da importância de se acompanhar esse processo para que seja possível identificar porque muitas coisas dão certo e outras erradas entre o momento que uma política é formulada até o seu resultado concreto. E é nesse sentido, que nos propomos a observar os Portais de Transparência.

4. Pensando o papel dos Portais de Transparência

A internet tem recebido cada vez mais destaque na sociedade moderna, transformando o espaço social, cultural e político. Passou a constituir a base material da vida e das formas de relação com a produção, o trabalho, a educação, a política, a ciência, a informação e a comunicação. É o coração do novo paradigma sócio-técnico, como define Castells (2001, p.15):

Se a tecnologia da informação é o equivalente histórico do que foi a eletricidade na era industrial, em nossa era poderíamos comparar a Internet com a rede elétrica e o motor elétrico, dado sua capacidade para distribuir o poder da informação por todos os âmbitos da atividade humana.

Conforme Simão (2004, p.27), “a internet tem demonstrado, desde o seu surgimento, que é a mídia mais interativa e potencialmente democrática disponível na atualidade”. Ela se apresenta como uma plataforma que facilita o acesso à informação de forma rápida, com custo relativamente baixo, proporcionando rápida interação entre os usuários. Nesse contexto, não só permitiu como também acelerou a comunicação e a interação entre sociedade e o Estado. O conceito de governo eletrônico surge nesse cenário como

estrutura organizacional, tecnológica, jurídico-normativa constituída para viabilizar a interação intensivamente mediada por recursos de tecnologia de informação e comunicação entre um governo (nacional, regional ou local) e agentes externos e internos a ele – em particular, os agentes que formam a comunidade na qual esse governo se insere (DUARTE, 2004, p. 336).

Diniz et al (2009, p. 27), ressaltam que:

Além de ser uma das principais formas de modernização do Estado, o governo eletrônico está fortemente apoiado numa nova visão do uso das tecnologias para a prestação de serviços públicos, mudando a maneira pela qual o governo interage com o cidadão, empresas e outros governos.

É importante notarmos que o governo eletrônico não se restringe à simples automação dos processos e disponibilização de serviços públicos por meio de serviços online na internet, mas “na mudança da maneira como o governo, pelo uso da TIC, atinge os seus objetivos para cumprimento do papel do Estado” (DINIZ et al, 2009, p. 27). Nesse sentido:

O Estado não perdeu poder por conta das transformações na comunicação, não deixou de se basear no econômico, no político e no militar para a conquista do poder. Mas redimensionou e modificou sua atuação para o alcance desse objetivo. Adaptou-se ao jogo com uma nova peça e está aprendendo a usá-la, tornando o cenário do tabuleiro ainda mais complexo. As novas tecnologias tiveram um impacto profundo nesse redimensionamento. Elas encurtaram as distâncias, dispensaram a necessidade de presença física, aumentaram a velocidade com que as indagações e respostas chegam aos destinatários (VALENTE, 2007, p.21).

Segundo o Portal do Governo Eletrônico do Brasil⁶⁷, do Governo Federal, o desenvolvimento dos programas na área tem como princípio

a utilização das modernas tecnologias de informação e comunicação (TIC) para democratizar o acesso à informação, ampliar discussões e dinamizar a prestação de serviços públicos com foco na eficiência e efetividade das funções

⁶⁷ Disponível em: < <https://www.governoeletronico.gov.br/sobre-o-programa>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

governamentais. No Brasil, a política de Governo Eletrônico segue um conjunto de diretrizes que atuam em três frentes fundamentais: 1 - Junto ao cidadão; 2 - Na melhoria da sua própria gestão interna; 3 - Na integração com parceiros e fornecedores.

Entre as experiências de governo eletrônico que têm se multiplicado nos últimos anos, sob o discurso de modernização da administração pública, prestação de contas à sociedade e maior transparência das ações governamentais, encontramos os Portais de Transparência. Eles possibilitam que os governos disponibilizem uma grande quantidade de informações públicas de forma mais eficiente, atualizada e de fácil acesso, quando comparados a outros meios de comunicação tradicionalmente utilizados, tais como os meios de comunicação de massa, o Diário Oficial, murais e audiências públicas.

A Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros (TIC – Domicílios)⁶⁸, realizada em 2015 pelo comitê Gestor da Internet no Brasil, apontou que o uso de serviços de governo eletrônico em sete áreas, como saúde, educação, impostos, obtenção de documentos etc., tem crescido no decorrer dos anos. A proporção de indivíduos que procurou informações ou realizou serviços nas áreas foi de 59%, o que representa aumento de 9 pontos percentuais em relação à pesquisa do ano anterior. Os Portais tornam-se, assim, instrumentos cada vez mais importantes a serem analisados quando tratamos da implementação de políticas públicas na área de acesso a comunicação e transparência, atuando como elos entre as administrações públicas e a sociedade e assumindo uma posição cada vez mais central.

Antes da Lei de Acesso à Informação já observávamos a existência de alguns *sites* mantidos pela administração pública que divulgavam esse tipo de informação, como é o caso do Portal da Transparência do Governo Federal, que foi o primeiro do gênero a ser implantado no Brasil. Lançado em novembro de 2004, inovou ao possibilitar que qualquer cidadão, sem a necessidade de cadastro prévio ou senha, acompanhar a execução orçamentária dos programas e ações do Governo Federal em linguagem simples. Alimentado por diversas fontes de dados, nasceu como o mais abrangente banco de dados sobre os gastos do Governo Federal aberto a gestores públicos e cidadãos, representando uma iniciativa inédita de transparência pública no Brasil. Seguindo esse modelo, e ainda sem

⁶⁸ Pesquisa elaborada a partir de entrevistas de entrevistas em mais de 23 mil domicílios em todo o território nacional, entre novembro de 2015 e junho de 2016. Disponível em: <http://www.cgi.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_Dom_2015_LIVRO_ELETRONICO.pdf>. Acesso em: 1 out. 2017.

obrigatoriedade, alguns estados e municípios passaram a implantar seus Portais de Transparência, uns com mais êxito que outros.

A partir da LAI os Portais de Transparência passaram a ser obrigatórios para municípios com população de mais de dez mil habitantes, já somando mais de 5.567 Portais municipais e 27 estaduais, de acordo com última avaliação dos Portais de Transparência realizada pela Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal em 2016, denominada de Ranking Nacional da Transparência⁶⁹.

Mas para que os Portais cumpram efetivamente seu papel, e todos consigam acessar e compreender as informações que disponibilizam, vindo até mesmo a utilizá-los para intervir e fiscalizar a aplicação dos recursos, é necessário que haja uma contrapartida governamental no sentido de facilitar o acesso aos dados e informações, transformando o linguajar tecnicista em linguagem compreensível ao cidadão comum.

É importante, nesse contexto, notarmos que a mera divulgação de dados em *sites* não legitima a transparência dos atos públicos, que é o que objetiva a LAI. Somente quando feita de modo relevante e compreensível, os conceitos de publicidade e transparência passam a vigorar com um mesmo valor. Platt Neto et al. (2007, p.75) explicam que “no Brasil, a transparência é considerada um princípio da gestão fiscal responsável que deriva do princípio constitucional da publicidade”. Cruz et al. (2010, p.3) ressaltam que:

dar publicidade não significa necessariamente ser transparente. É necessário que as informações disponibilizadas sejam capazes de comunicar o real sentido que expressam, de modo a não parecerem enganosas.

Logo, notamos que o conceito de transparência vai além da publicidade dos atos praticados. De acordo com Platt Neto et al. (2007), pressupõe também a compreensibilidade das informações disponibilizadas e a utilidade dessas para a tomada de decisões. Corbari (2004, p.102), nos diz que “transparência pressupõe comunicação eficaz que, por sua vez, pressupõe linguagem adequada e viabilidade de acesso à informação”. E é nesse sentido, principalmente, que os Portais devem ser construídos e geridos.

⁶⁹ A pesquisa foi realizada no período de 11/04/2016 a 27/05/2016 e está disponível em <<http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>>. Acesso em: 18 set. 2017.

A Lei de Acesso à Informação apresenta os caminhos a serem seguindo pelos Portais, trazendo o rol de informações mínimas que deverão ser disponibilizadas (§1º do art. 8º):

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.

Ela também assinala os requisitos mínimos (§3º do artigo 8º) que devem ser cumpridos pelos Portais:

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.

Tanto a disponibilização do rol de informações mínimas quanto o cumprimento dos requisitos mínimos são fatores básicos que devem ser observados no momento de planejamento e implantação dos Portais para que eles possam cumprir seu papel. Além disso, por trabalharem com uma grande quantidade de dados e se proporem a atingir públicos diversificados é importante que a usabilidade e acessibilidade deles também recebam atenção especial, já que são fatores que promovem a interação dos usuários com as informações disponíveis e trabalham para que qualquer pessoa consiga encontrar as informações nos Portais.

5. Conclusão

Percebemos que a tecnologia, que já vinha em franco desenvolvimento nas décadas anteriores, surge como fator mediador do processo de disponibilização de informações por parte dos governos e de acesso por segmentos da sociedade civil. Ao tornar obrigatória a divulgação de diversas informações públicas através dos Portais, que até então eram de difícil acesso por segmentos majoritários da sociedade civil, a nossa expectativa, e principalmente desses segmentos, é que de um modo geral eles possibilitem que as prioridades de alocação dos recursos públicos sejam conhecidas, oferecendo subsídios para que se venha a realizar algum tipo de acompanhamento da utilização desses recursos.

Nas pesquisas iniciais que realizamos em torno do tema, percebemos que os Portais já começam a receber mais atenção das administrações públicas, tanto que podemos verificar a existência de diversas experiências bem sucedidas. Mas para que cumpram seu papel, e alcancem a tão propalada transparência, é necessário que ultrapassem o modelo de

disponibilizadores de planilhas e relatórios, como ainda notamos em vários casos, e sejam pensados para serem mais atrativos, de fácil utilização e compreensão das informações. Além disso, é fundamental que haja uma maior divulgação desses instrumentos, visto que grande parte da sociedade ainda não sabe da existência e possibilidades de uso deles.

Mas também identificamos alguns problemas mais profundos, ligados à própria organização administrativa, que refletem não só em dificuldades na implantação dos Portais da Transparência por várias cidades, como no desenvolvimento das políticas públicas ligadas à área de acesso a informação pública e transparência.

Entre eles podemos destacar o fato de que a Lei de Acesso à Informação veio revelar o descaso de muitos órgãos com o tratamento da informação pública. Apesar de nos últimos anos já termos observado avanços na área, muitas vezes parte das informações relevantes ainda ficam armazenadas de forma inadequada, por exemplo, em computadores antigos que não realizam *backups* ou em arquivos físicos mal administrados, dificultando, assim, a guarda e localização das informações requeridas pelos cidadãos, tanto para disponibilização nos Portais quanto para consulta presencial.

Jardim (2004) aponta que os registros arquivísticos e computacionais do Estado ainda são precários e os volumosos estoques informacionais são insuficientemente gerenciados. Isso se deve porque paralelamente à implantação do governo eletrônico, não foram observadas mudanças significativas nos padrões de produção, processamento e uso dos estoques informacionais. "Anteriormente à exclusão digital, o Estado brasileiro acumula um saldo negativo de exclusão informacional" (JARDIM, 2004, p.21).

Entre os motivos que colaboram para a falta de organização básica dos dados estão a falta de condições materiais e qualificação profissional dos servidores, além da alta rotatividade de pessoal em algumas áreas, muitos contratados ou ocupantes de cargos comissionados que ficam a mercê da troca de administrações. Assim, o primeiro efeito estrutural da Lei de Acesso à Informação tem sido o de revelar que é fundamental reorganizar as administrações públicas.

Em se tratando dos Portais da Transparência, ter essa organização é fundamental para que eles cumpram a lei disponibilizando as informações necessárias e sejam atualizados com a frequência requerida. Além disso, também é preciso que se tenha uma equipe qualificada

que não só conheça a LAI como também tenha os conhecimentos técnicos necessários para pensar o planejamento e administração dos *sites*.

Outro ponto que merece nossa atenção na análise dos Portais como instrumento de uma política pública é que por trás do discurso de utilização das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTIC) em prol da eficiência do Estado e de uma melhor prestação de contas, fornecimento de informações e abertura de espaço para participação de setores subalternizados da sociedade civil, há o apelo ideológico que exercem, à medida que nos fazem acreditar que todos terão acesso a essas tecnologias, e, logo, às informações que são disponibilizadas através delas, quando sabemos que não.

A Pesquisa TIC - Domicílios 2015 aponta que 51% dos domicílios brasileiros possuem acesso à Internet, sendo que nos domicílios da classe A o acesso à Internet encontra-se praticamente universalizado, enquanto na classe DE apenas 16% dos domicílios estão conectados à Internet, ou seja, aproximadamente 30 milhões de domicílios das classes C e DE estão desconectados, o que representa quase a metade do total de domicílios brasileiros. Assim, os padrões de desigualdade socioeconômica e regional que já vinham sendo destacados em pesquisas da TIC Domicílios realizadas anteriormente continuam visíveis.

A pesquisa assinala, ainda, que a Internet no país é um fenômeno urbano – já que nesta região a proporção de domicílios com acesso é de 56%, enquanto nas áreas rurais é de 22%. Outro ponto importante é que a banda larga disponibilizada no país é cara, apresentando uma baixa cobertura e velocidade, tornando-a inacessível por grande parcela da sociedade.

Portanto, notamos que grande parte da população das classes economicamente menos favorecidas ainda encontra-se digitalmente excluída, fazendo com que o acesso à informação continue como historicamente tem sido: concentrado nas classes mais favorecidas. Além disso, em muitos casos, as pessoas até têm acesso às tecnologias, porém não têm competência para usarem com autonomia e eficiência todas as potencialidades e funções que elas podem oferecer. A exclusão digital surge, então, como mais um elemento de desigualdade social, sendo que ambas são consequências das profundas desigualdades do processo de acumulação capitalista.

Apesar dos Portais ainda esbarrarem na necessidade de reorganização das administrações públicas, de um melhor planejamento, gestão e divulgação, além da falta de acesso à internet por grande parte da população brasileira, eles vêm conseguindo promover a

abertura de informações até então protegidas da sociedade pelos gestores. Essas informações podem ser usadas como instrumentos pela sociedade para intervir e opinar com mais propriedade sobre os gastos públicos, assim como ter subsídios para escolher melhor seus representantes, estimulando os administradores a agirem com mais responsabilidade e zelo na gestão governamental. Tornam-se, assim, ferramentas importantes, mas não únicas, para o enfrentamento da corrupção e exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição de República Federativa do Brasil**: Texto constitucional de 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº. 1 de 1992 a 46 de 2005, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº. 1 a 6 de 1994. Senado Federal. Brasília. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 01 de setembro de 2014.

_____. Lei Nº 12.527, De 18 De Novembro De 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 01 de setembro de 2014.

_____. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Cartilha Olho Vivo**: Controle Social. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaOlhoVivo/ControleSocial.asp>>. Acesso em: 01 de junho de 2014.

_____. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **1º Relatório sobre a implementação da lei nº 12.527/2011- Lei de Acesso à Informação (2011- 2012)**. Brasília, maio/2013.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

CORBARI, Ely Célia. **Accountability e Controle Social**: Desafio à Construção da Cidadania. Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil. Jan/Jun 2004. Disponível em: <https://twiki.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo242?rev=&filename=Accountability_e_Controle_Social_Desafio_a_Construcao_da_Cidadania.pdf>. Acesso em: 02 de julho de 2017.

COSTA, Célia Maria Leite. O direito à informação nos arquivos brasileiros. In: FICO, Carlos. FERREIRA, Marieta de Moraes. ARAÚJO, Maria Paula. QUADRAT, Samantha Viz (orgs.). **Ditadura e democracia na América Latina: balanços históricos e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

CRUZ, Cláudia. F.; FERREIRA, Aracéli C. S.; SILVA Lino M.; MACEDO Marcelo A.S. **Um Estudo Empírico sobre a Transparência da Gestão Pública dos Grandes Municípios Brasileiros**. In: Encontro de Administração Pública e Governança – EnAPG, Vitória, 2012. Anais...Vitória, ANPAD, 2010.

DINIZ, E. H. et al. **O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise**. RAP. Revista de Administração Pública, vol. 43, n. 1, p. 23-48, 2009.

DUARTE, Claudine. Desenhando portais. In: CHAIN, Ali. et al. **E-gov.br: a próxima revolução brasileira**. São Paulo: Prentice Hall, 2004

EASTON, David (org). **Modalidade de Análise Política**. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.

HOFLING, E. de M. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos Cedes, Campinas, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: EdUFF, 1999.

KHAN, Abdul Waheed. Prefácio. In: MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. Brasília: UNESCO, 2009.

MARTINS, Ana Amélia Lage. REIS, Alcenir Soares dos. A informação pública como direito e acesso ao poder: a lei 12.527/2011 em debate. In: MOURA, Maria Aparecida (org). **A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. Brasília: UNESCO, 2009.

PLATT NETO, O. A. 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.1, p.75-94, jan./mar. 2007.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Disponível em: <<http://projetos.dieese.org.br/projetos/SUPROF/Analisepoliticaspublicas.PDF>>. Acesso em: 19 de abril de 2014.

SECCHI, L. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo, Cengage Learning, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico-metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pesquisa Avaliativa:** aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora, 2008.

SIMÃO, João Batista. **Universalização de serviços públicos na internet para o exercício da cidadania:** análise crítica das ações do governo federal. 2004. 192 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Universidade de Brasília.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas:** uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 14 de junho 2014.

_____. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

TINOCO, João Eduardo Prudêncio. **Balanco Social:** Uma Abordagem da Transparência e da Responsabilidade Pública das Organizações. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

VALENTE, Leonardo. **Política externa na era da informação:** o novo jogo do poder, as novas diplomacias e a mídia como instrumentos de Estado nas relações internacionais. Rio de Janeiro: Revan, 2007.