



José Antonio da Silva

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

SOB O PRISMA LEGAL,
TECNOLÓGICO E ARQUIVÍSTICO





José Antonio da Silva

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

SOB O PRISMA LEGAL,
TECNOLÓGICO E ARQUIVÍSTICO



| São Paulo | 2023 |



DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

SI586t

Silva, José Antonio da

Transparência Pública: Sob o Prisma Legal, Tecnológico e Arquivístico / José Antonio da Silva. – São Paulo: Pimenta Cultural, 2023.

Livro em PDF

ISBN 978-65-5939-810-2

DOI 10.31560/pimentacultural/2023.98102

1. Ciências da informação. 2. Transparência Pública. 3. Acesso à Informação. 4. Tecnologia. 5. Arquivologia. I. Silva, José Antonio da. II. Título.

CDD: 020

Índice para catálogo sistemático:

I. Biblioteconomia e ciências da informação.

Jéssica Oliveira - Bibliotecária - CRB-034/2023

ISBN versão impressa (brochura): 978-65-5939-809-6

Copyright © Pimenta Cultural, alguns direitos reservados.

Copyright do texto © 2023 o autor.

Copyright da edição © 2023 Pimenta Cultural.

Esta obra é licenciada por uma Licença Creative Commons:

Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional - (CC BY-NC-ND 4.0).

Os termos desta licença estão disponíveis em:

<<https://creativecommons.org/licenses/>>.

Direitos para esta edição cedidos à Pimenta Cultural.

O conteúdo publicado não representa a posição oficial da Pimenta Cultural.

Direção editorial	Patrícia Bieging Raul Inácio Busarello
Editora executiva	Patrícia Bieging
Coordenadora editorial	Landressa Rita Schiefelbein
Assistente editorial	Bianca Bieging
Diretor de criação	Raul Inácio Busarello
Assistente de arte	Naiara Von Groll
Editoração eletrônica	Andressa Karina Voltolini Potira Manoela de Moraes
Bibliotecária	Jéssica Castro Alves de Oliveira
Imagens da capa	Hanakaz, Freepik - Freepik.com
Tipografias	Acumin, Gobold High, Belarius Sans
Revisão	O autor
Autor	José Antonio da Silva

PIMENTA CULTURAL
São Paulo • SP
+55 (11) 96766 2200
livro@pimentacultural.com
www.pimentacultural.com



CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO**Doutores e Doutoradas**

Adilson Cristiano Habowski
Universidade La Salle, Brasil

Adriana Flávia Neu
Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Adriana Regina Vettorazzi Schmitt
Instituto Federal de Santa Catarina, Brasil

Aguimario Pimentel Silva
Instituto Federal de Alagoas, Brasil

Alaim Passos Bispo
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Alaim Souza Neto
universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Alessandra Knoll
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Alessandra Regina Müller Germani
Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Aline Corso
Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil

Aline Wendpap Nunes de Siqueira
Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil

Ana Rosangela Colares Lavand
Universidade Federal do Pará, Brasil

André Gobbo
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Andressa Wiebusch
Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Andreza Regina Lopes da Silva
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Angela Maria Farah
Universidade de São Paulo, Brasil

Anísio Batista Pereira
Universidade Federal de Uberlândia, Brasil

Antonio Edson Alves da Silva
Universidade Estadual do Ceará, Brasil

Antonio Henrique Coutelo de Moraes
Universidade Federal de Rondonópolis, Brasil

Arthur Vianna Ferreira
Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Ary Albuquerque Cavalcanti Junior
Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil

Asterlindo Bandeira de Oliveira Júnior
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Bárbara Amaral da Silva
Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Bernadette Beber
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Bruna Carolina de Lima Siqueira dos Santos
Universidade do Vale do Itajaí, Brasil

Bruno Rafael Silva Nogueira Barbosa
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Caio Cesar Portella Santos
Instituto Municipal de Ensino Superior de São Manuel, Brasil

Carla Wanessa do Amaral Caffagni
Universidade de São Paulo, Brasil

Carlos Adriano Martins
Universidade Cruzeiro do Sul, Brasil

Carlos Jordan Lapa Alves
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Brasil

Caroline Chioquetta Lorenset
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Cássio Michel dos Santos Camargo
Universidade Federal do Rio Grande do Sul-Faced, Brasil

Christiano Martino Otero Avila
Universidade Federal de Pelotas, Brasil

Cláudia Samuel Kessler
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Cristiana Barcelos da Silva.
Universidade do Estado de Minas Gerais, Brasil

Cristiane Silva Fontes
Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Daniela Susana Segre Guertzenstein
Universidade de São Paulo, Brasil

Daniele Cristine Rodrigues
Universidade de São Paulo, Brasil

Dayse Centurion da Silva
Universidade Anhanguera, Brasil

Dayse Sampaio Lopes Borges
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Brasil

Diego Pizarro
Instituto Federal de Brasília, Brasil

Dorama de Miranda Carvalho
Escola Superior de Propaganda e Marketing, Brasil

Edson da Silva
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Brasil

Elena Maria Mallmann
Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Eleonora das Neves Simões
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Eliane Silva Souza
Universidade do Estado da Bahia, Brasil

Elvira Rodrigues de Santana
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Éverly Pegoraro
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Fábio Santos de Andrade
Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil

Fabrcia Lopes Pinheiro
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Felipe Henrique Monteiro Oliveira
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Fernando Vieira da Cruz
Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Gabriella Eldereti Machado
Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Germano Ehlert Pollnow
Universidade Federal de Pelotas, Brasil

Geymeesson Brito da Silva
Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

Giovanna Ofretorio de Oliveira Martin Franchi
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Handerson Leylton Costa Damasceno
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Hebert Elias Lobo Sosa
Universidad de Los Andes, Venezuela

Helciclever Barros da Silva Sales
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasil

Helena Azevedo Paulo de Almeida
Universidade Federal de Ouro Preto, Brasil

Hendy Barbosa Santos
Faculdade de Artes do Paraná, Brasil

Humberto Costa
Universidade Federal do Paraná, Brasil

Igor Alexandre Barcelos Graciano Borges
Universidade de Brasília, Brasil

Inara Antunes Vieira Willering
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Ivan Farias Barreto
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Jaziel Vasconcelos Dorneles
Universidade de Coimbra, Portugal

Jean Carlos Gonçalves
Universidade Federal do Paraná, Brasil

Jocimara Rodrigues de Sousa
Universidade de São Paulo, Brasil

Joelson Alves Onofre
Universidade Estadual de Santa Cruz, Brasil

Jónata Ferreira de Moura
Universidade São Francisco, Brasil

Jorge Eschriqui Vieira Pinto
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil

Jorge Luís de Oliveira Pinto Filho
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Juliana de Oliveira Vicentini
Universidade de São Paulo, Brasil

Julierme Sebastião Morais Souza
Universidade Federal de Uberlândia, Brasil

Junior César Ferreira de Castro
Universidade de Brasília, Brasil

Katia Bruginiski Mulik
Universidade de São Paulo, Brasil

Laionel Vieira da Silva
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Leonardo Pinheiro Mozdzenski
Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

Lucila Romano Tragtenberg
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil

Lucimara Rett
Universidade Metodista de São Paulo, Brasil

Manoel Augusto Polastreli Barbosa
Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil

Marcelo Nicomedes dos Reis Silva Filho
Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil

Marcio Bernardino Sirino
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Marcos Pereira dos Santos
Universidade Internacional Iberoamericana del Mexico, México

Marcos Uzel Pereira da Silva
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Maria Aparecida da Silva Santandel
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Maria Cristina Giorgi
*Centro Federal de Educação Tecnológica
Celso Suckow da Fonseca, Brasil*

Maria Edith Maroca de Avelar
Universidade Federal de Ouro Preto, Brasil

Marina Bezerra da Silva
Instituto Federal do Piauí, Brasil

Michele Marcelo Silva Bortolai
Universidade de São Paulo, Brasil

Mônica Tavares Orsini
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Nara Oliveira Salles
Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Neli Maria Mengalli
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil

Patrícia Biegging
Universidade de São Paulo, Brasil

Patricia Flavia Mota
Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Raul Inácio Busarello
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Raymundo Carlos Machado Ferreira Filho
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Roberta Rodrigues Ponciano
Universidade Federal de Uberlândia, Brasil

Robson Teles Gomes
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Rodiney Marcelo Braga dos Santos
Universidade Federal de Roraima, Brasil

Rodrigo Amancio de Assis
Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil

Rodrigo Sarruge Molina
Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil

Rogério Rauber
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil

Rosane de Fatima Antunes Obregon
Universidade Federal do Maranhão, Brasil

Samuel André Pompeo
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil

Sebastião Silva Soares
Universidade Federal do Tocantins, Brasil

Silmar José Spinardi Franchi
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Simone Alves de Carvalho
Universidade de São Paulo, Brasil

Simoni Urnau Bonfiglio
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Stela Maris Vaucher Farias
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Tadeu João Ribeiro Baptista
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Taiane Aparecida Ribeiro Nepomoceno
Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil

Taíza da Silva Gama
Universidade de São Paulo, Brasil

Tania Micheline Miorando
Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Tarcísio Vanzin
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Tascieli Feltrin
Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Tayson Ribeiro Teles
Universidade Federal do Acre, Brasil

Thiago Barbosa Soares
Universidade Federal do Tocantins, Brasil

Thiago Camargo Iwamoto
Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Brasil

Thiago Medeiros Barros
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Tiago Mendes de Oliveira
Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, Brasil

Vanessa Elisabete Raue Rodrigues
Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil

Vania Ribas Ulbricht
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Wellington Furtado Ramos
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Wellton da Silva de Fatima
Instituto Federal de Alagoas, Brasil

Yan Masetto Nicolai
Universidade Federal de São Carlos, Brasil

PARECERISTAS E REVISORES(AS) POR PARES

Avaliadores e avaliadoras Ad-Hoc

Alessandra Figueiró Thornton
Universidade Luterana do Brasil, Brasil

Alexandre João Appio
Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil

Bianka de Abreu Severo
Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Carlos Eduardo Damian Leite
Universidade de São Paulo, Brasil

Catarina Prestes de Carvalho
Instituto Federal Sul-Rio-Grandense, Brasil

Elisiene Borges Leal
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Elizabeth de Paula Pacheco
Universidade Federal de Uberlândia, Brasil

Elton Simomukay
Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil

Francisco Geová Goveia Silva Júnior
Universidade Potiguar, Brasil

Indiamaris Pereira
Universidade do Vale do Itajaí, Brasil

Jacqueline de Castro Rimá
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Lucimar Romeu Fernandes
Instituto Politécnico de Bragança, Brasil

Marcos de Souza Machado
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Michele de Oliveira Sampaio
Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil

Pedro Augusto Paula do Carmo
Universidade Paulista, Brasil

Samara Castro da Silva
Universidade de Caxias do Sul, Brasil

Thais Karina Souza do Nascimento
Instituto de Ciências das Artes, Brasil

Viviane Gil da Silva Oliveira
Universidade Federal do Amazonas, Brasil

Weyber Rodrigues de Souza
Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Brasil

William Roslindo Paranhos
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Parecer e revisão por pares

Os textos que compõem esta obra foram submetidos para avaliação do Conselho Editorial da Pimenta Cultural, bem como revisados por pares, sendo indicados para a publicação.

SUMÁRIO

Prefácio	13
Introdução	15
CAPÍTULO 1	
Transparência:	
Conceito, contextos e abordagens	26
1.1 Transparência & Conceitos.....	27
1.2 Transparência & Governança	71
1.3 Transparência & Abordagem Internacional	98
CAPÍTULO 2	
Transparência:	
Política pública, Estado e dispositivos de acesso	118
2.1 Transparência, Informação & Política Pública.....	119
2.2 Transparência, Informação & Estado	137
2.3 Transparência, Informação & Dispositivos de Acesso.....	151
CAPÍTULO 3	
Legislação, tecnologia & arquivo como dispositivos	165

3.1 Legislação como Dispositivo de Acesso à Informação	166
3.2 Tecnologia como Dispositivo de Acesso à Informação	175
3.3 Arquivo como Dispositivo de Acesso à Informação.....	184

CAPÍTULO 4

**Configuração informacional
brasileira sob o prisma dos dispositivos 204**

4.1 Proposta de Análise dos Dispositivos	205
4.2 Analisando Objetos do Dispositivo “Legal-Informacional”	212
4.2.1 Passo a passo para a análise do dispositivo “legal-informacional”	212
4.2.2 Constituição da República Federativa do Brasil	215
4.2.3 Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101)	227
4.2.4 Lei de Arquivos e Regulamento (Lei nº 8.159 c/c Decreto nº 4.073)	235
4.2.5 Lei sobre o Habeas Data (Lei nº 9.507).....	248
4.2.6 Lei de Acesso à Informação e Regulamento (Lei nº 12.527 c/c Decreto nº 7.724).....	254
4.2.7 Lei da Proteção dos Usuários dos Serviços Públicos e Regulamentos (Lei nº 13.460, Decreto nº 9.094 e Decreto nº 9.492).....	262
4.2.8 Decreto do Portal da Transparência (Decreto nº 5.482)	270

4.2.9 Decreto de Dados Abertos
(Decreto nº 8.777)277

4.2.10 Decreto de Governança Pública
(Decreto nº 9.203) 280

**4.3 Analisando Objetos do Dispositivo
“Tecnológico-Informacional” 285**

4.3.1 Passo a passo para a análise do
dispositivo “tecnológico-informacional” 285

4.3.2 Painel Lei de Acesso à Informação287

4.3.3 Painel de Monitoramento
de Dados Abertos 304

4.3.4 Painel da Integridade Pública..... 309

4.3.5 Painel Resolveu?..... 314

4.3.6 Painel Correição em Dados..... 323

4.3.7 Painéis de Benefícios
(Previdenciário e Bolsa Família) 328

4.3.8 Painel Contratações
Relacionadas à Covid-19 331

**4.4 Analisando Objetos do Dispositivo
“Arquivístico-Informacional” 336**

4.4.1 Passo a passo para a análise do
dispositivo “arquivístico-informacional” 336

4.4.2 Relatório de Gestão do Arquivo
Nacional – dimensão orçamentária 340

4.4.3 Relatório de Gestão do Arquivo
Nacional – dimensão funcional..... 355

4.4.4 Relatório de Gestão do Arquivo
Nacional – dimensão documental 365

4.4.4.1 Relatório de Gestão 2011 – dimensão documental.....	367
4.4.4.2 Relatório de Gestão 2012 – dimensão documental.....	372
4.4.4.3 Relatório de Gestão 2013 – dimensão documental.....	376
4.4.4.4 Relatório de Gestão 2014 – dimensão documental.....	387
4.4.4.5 Relatório de Gestão 2015 – dimensão documental.....	392
4.4.4.6 Relatório de Gestão 2016 – dimensão documental.....	398
4.4.4.7 Relatório de Gestão 2017 – dimensão documental.....	402
4.4.4.8 Relatório de Gestão 2018 – dimensão documental.....	405

Conclusão.....	410
-----------------------	------------

Referências bibliográficas.....	415
--	------------

Sobre o autor.....	438
---------------------------	------------

Índice remissivo.....	439
------------------------------	------------



Por cuidarem de mim, a Avó Hilda e a Tia Aidê (em memória).

PREFÁCIO

A obra *Transparência Pública: Sob o Prisma Legal, Tecnológico e Arquivístico* apresenta o tema da transparência pública e sua efetividade de forma inovadora. Considerando a perspectiva da efetividade dos dispositivos de acesso à informação após mais de 10 anos da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o autor José Antonio da Silva enfrenta o desafio de confrontar o discurso de governo com os dados apresentados pelo Estado por meio de suas agências e órgãos.

O pesquisador, para enfrentar o desafio, investiga dispositivos vinculantes ao acesso à informação e oferece ao leitor análises quantitativas e qualitativas pormenorizadas dos dados coletados nos três dispositivos com os quais fundamenta seus resultados de pesquisa: legal-informacional; tecnológico-informacional e o arquivístico-informacional. A arquitetura construída para analisar dispositivos informacionais de forma tão articulada e meticulosa serve de inspiração para outros pesquisadores.

O trabalho de pesquisa proporciona uma aproximação interdisciplinar entre a Administração (formação original do autor), Ciência da Informação e Arquivologia. Na articulação metodológica implementada por José Antonio da Silva as passagens entre uma área e outra são suaves e simultaneamente consistentes. A interdisciplinaridade é protagonista na metodologia empregada para o desenvolvimento da pesquisa.

Concentrada no governo federal, cenário onde o pesquisador atua como servidor público e atualmente como gestor de alto escalão de uma fundação pública, a metodologia que permite a verticalização dos dispositivos acima elencados e uma conseqüente análise, pode e sugere-se que deveria ser aplicada para análise semelhante

na esfera estadual e municipal. Afinal, há de fato transparência pública? O público se revela interessado e/ou é capaz de identificar com clareza e objetividade as ações do Estado? É possível se falar de um Estado comprometido com a *accountability* no Brasil? A obra responde essas perguntas no plano federal, sem dúvida.

Gratificante foi sem dúvida, acompanhar (como orientadora) os passos da pesquisa de doutorado desenvolvida pelo autor, no Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal Fluminense e agora, juntar-me aos leitores da obra cuja divulgação permitirá ampliar o alcance dos resultados alcançados.

Boa leitura.

Lucia Maria Velloso de Oliveira

INTRODUÇÃO

Este livro tem sua origem na pesquisa de doutorado intitulada "*A efetividade da transparência pública no Brasil à luz dos 'dispositivos de acesso à informação': entre possibilidades e limitações*", defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal Fluminense (PPGCI-UFF), sendo, em 2021, reconhecida como a melhor tese da área de comunicação e informação pelo Prêmio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

A discussão que ora propomos, trata, portanto, de reflexões sobre o conceito de transparência pública, entendido, com certa recorrência, como o retorno informacional que o poder público presta à sociedade acerca da aplicação de seus recursos – auferidos, em regra, por intermédio de impostos –, que, por sua vez, deveriam ser traduzidos em ações, serviços e políticas públicas destinados à população.

Dentre as diferentes possibilidades discursivas, consideramos que a transparência pública é o principal resultado de natureza informacional oriunda da gestão e articulação de instrumentos de acesso à informação à disposição do poder público, utilizados para garantir sua efetividade, isto é, proporcionar o impacto que se almeja quando da transmissão da informação de natureza pública à sociedade.

Por discutir a questão no âmbito da Ciência da Informação (CI), nos apropriamos de elementos relacionados a área como forma de apresentar e avaliar a transparência pública como resultado de um processo que se configura pelo arcabouço das normas de informação (prisma legal); que está refletida nos espaços digitais promotores de informação (prisma tecnológico); e, por fim, na infraestrutura apresentada pelos arquivos públicos (prisma arquivístico), locais de guarda de documentos que têm como missão contemporânea viabilizar o acesso à informação.

Fundamentados nesta proposta autoral e considerado o contexto brasileiro, observando-se a administração pública federal à luz do papel desempenhado pelo Poder Executivo, discutimos a existência de uma limitada efetividade da transparência das informações públicas, ainda que a infraestrutura de acesso às informações aparentemente possibilita-la.

Defendemos a existência de fatores de ordem conceitual, gerencial, política e social que limitam a capacidade de se garantir a transparência das informações públicas no Brasil, quando analisados criticamente os recursos informacionais definidos pelo Estado. Dentre tais recursos, as normas de acesso, os painéis informativos de governo e a gestão dos arquivos, os quais não estão aptos a sustentar um processo que assegure a difusão da informação para a sociedade, possibilitando-nos evidenciar a situação de opacidade persistente que frustra a efetividade do processo de transparência pública.

O conceito de efetividade nesta discussão é relevante, na medida que o conceito se circunscreve nos chamados “3 Es” da gestão, a saber: *eficaz* (quando se faz algo atendendo ao objetivo proposto – correspondendo ao “fazer”); *eficiente* (quando se faz algo atendendo ao objetivo e com o melhor uso de meios e recursos possíveis – correspondendo ao “fazer melhor”); e, por fim, *efetivo* (a relação entre o que se objetiva realizar e o que de fato é entregue – correspondendo, portanto, a “criar ou possibilitar impacto através daquilo que se faz”).

Em geral, o conceito de efetividade vincula-se ao impacto gerado por um produto ou serviço, mensurado em um dado momento. Todavia, no âmbito deste livro, ele é abordado limitando-se a expectativa de produzir o efeito ao qual se propõe para a discussão de acesso à informação, a partir da análise de instrumentos institucionais formais que estruturam a cadeia informacional da administração pública federal do Poder Executivo brasileiro. Com este enfoque, adotamos o citado conceito do ponto de vista das condições institucionais sob as quais o poder público viabiliza a transparência.

Estas condições contam com a avaliação de três eixos de maiores interesses para esta obra: a existência de normativos legais que oportunizam e garantem o acesso à informação; a adoção da internet como fonte de consulta e disponibilização de informações públicas para os cidadãos; e a gestão das instituições que zelam pelos documentos (fonte de informação) que retratam a atividade do poder público.

Selecionamos estes pontos por entendermos que uma legislação que privilegia o acesso à informação é fundamento para pavimentar ações de transparência pública, uma vez que permite segurança jurídica¹ aos diversificados agentes interessados, quer seja no ato de dar publicidade às informações, por parte dos governos², quer seja no ato de solicitar as mesmas, por parte da população em geral.

Nesse mesmo sentido, o uso da internet como meio de propagação da informação é um reconhecido instrumento para o acesso, pois nele podem ser apresentados, traduzidos e compilados um conjunto de dados destinados ao acesso, para diferentes usos, e com a rapidez que o mundo contemporâneo e globalizado exige.

Além disso, os arquivos públicos³, possuem, pela natureza de suas atividades e de sua função social, um papel protagonista no acesso à informação pública, visto que neles se gerenciam documentos que podem subsidiar respostas às diferentes demandas por acesso da sociedade e do próprio poder público.

- 1 Segurança de que a legislação e as ações de cunho jurídico permitirão que a justiça seja feita, mantendo-se a harmonia entre a aplicação de normas e o funcionamento da sociedade.
- 2 "Sistema ou modo pelo qual se rege um Estado" (HOUAISS, 2009).
- 3 Arquivo Público é a instituição responsável por recolher, conservar e dar acesso à sociedade aos fundos de valor público e histórico oriundos da ação humana e de suas instituições. Ainda de acordo com a Lei nº 8.159/1991 "Art. 7º - Os arquivos públicos são os conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias. § 1º - São também públicos os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por instituições de caráter público, por entidades privadas encarregadas da gestão de serviços públicos no exercício de suas atividades" (BRASIL, 1991).

Nesse escopo, ao contextualizarmos a situação da gestão pública brasileira, poderíamos afirmar que o país possui uma estrutura que favorece o processo de transparência. Em especial, essa afirmativa se ratificaria ao mencionarmos a existência de uma lei de acesso à informação de abrangência nacional (Lei nº 12.527, de 18/11/2011); ao destacarmos a disponibilização de portais de serviços governamentais – dentre eles o chamado “Portal da Transparência” – que possibilitam a pesquisa e a apresentação à sociedade de informações públicas; e ao reconhecermos que temos uma instituição arquivística secular, como é o caso do Arquivo Nacional, que responde pela gestão de documentos no domínio do Poder Executivo federal.

Todavia, o discurso supra de um possível “Brasil transparente”⁴, quando considerados estes três prismas em particular (lei, internet e arquivo), não se configura como efetiva plataforma garantidora de acesso à informação, pois os mesmos, ao serem estudados criticamente, evidenciam necessitar de ajustes e melhor atenção por parte de seus provedores.

Reconhecemos a importância da disponibilização destes instrumentos para o acesso, mas, ao mesmo tempo, isto exige que os mesmos espelhem as reais necessidades do contexto brasileiro e possuam infraestrutura compatíveis com sua função, o que, a rigor, podemos refutar à luz da preliminar descrição deste cenário ideal, especialmente a partir do diagnóstico apresentado neste livro.

Quando analisada, no início de 2020, a queda na colocação do país no ranking da organização não-governamental (ONG) Transparência Internacional (TI), temos indícios de um “Brasil opaco”. Em sucessivos relatórios acerca do índice de percepção de corrupção (IPC), nos quais o Brasil, em 2016, ocupava o 79º lugar e, três anos

4 Em analogia ao nome do programa criado pela Controladoria-Geral da União do Brasil, que tem por objetivo “juntar esforços no incremento da transparência pública e na adoção de medidas de governo aberto”, conforme sítio eletrônico da instituição.

mais tarde, em 2019, aparece posicionado no 106º lugar, dentre 180 nações pesquisadas (Relatórios da Transparência Internacional, 2016-2019), denota-se que o retrocesso na posição na avaliação sobre corrupção – um dos efeitos mais nocivos gerado pela fragilidade da transparência governamental – traduz um sinal de alerta, reforçando que o país tem ainda um caminho a percorrer no assunto, mesmo com uma infraestrutura de acesso informacional estabelecida.

A demora na promulgação de uma lei de acesso à informação, já prevista na carta constitucional de 1988; a ascensão das ferramentas digitais de governo – entre eles portais – antes mesmo de uma norma de acesso informacional e, tão relevante quanto, as notícias que colocam o Arquivo Nacional brasileiro como um órgão periférico na gestão governamental, são outros elementos que instigaram uma observação atenta sobre transparência e os instrumentais que podem (ou não) favorecer-la, isto é, efetivá-la.

Estas são, portanto, as evidências preliminares que utilizamos para refletir sobre a transparência pública (ou transparência administrativa), oriundas de uma inquietação originada pela observação da legislação de acesso, da tecnologia a serviço da informação e das instituições de guarda de documentos, que retratam o exercício da atividade pública.

É oportuno ressaltar que os três aspectos citados não são os únicos que podemos nos fundamentar para uma avaliação fiel dos motivos que impedem o país, na figura de sua gestão central, de se desenvolver no campo da transparência pública. Diferentes fatores – entre eles políticos, sociais e históricos – têm suas contribuições nesse contexto. Por outro lado, usando-os como objetos, podemos ter possibilitadas algumas explicações críticas acerca das condições pelas as quais estão estruturados os diferentes meios para o acesso informacional no país, oportunizando, com isso, possíveis aperfeiçoamentos.

Evidenciamos que essa análise abrange os fatores que limitam a efetividade desses “instrumentos” na realidade brasileira, refletindo-se sobre a qualidade do arcabouço legal, tecnológico e arquivístico como marcos mínimos institucionais capazes de promover o acesso à informação e possibilitar, por conseguinte, a transparência pública quando utilizados em sua máxima capacidade de funcionamento.

Estes ora chamados “instrumentos ou recursos” são, nesta obra, definidos como “dispositivos de acesso à informação” que, através de um conjunto de ações, respondem por prover uma logística que favorece o acesso à informação e, assim, podem proporcionar uma transparência pública mais efetiva.

Como “dispositivo”, consideramos a compreensão do filósofo Michel Foucault, para quem o conceito marca “[...] um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais filantrópicas” (FOUCAULT, 2012, p. 364).

Por sua vez, a adoção de “acesso à informação” se fundamenta na concepção da Carta Constitucional brasileira de 1988, que previu, em seu artigo 5º, que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988) e definiu a disciplina para o “acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo” (BRASIL, 1988), conforme chancelado em seu artigo 37, que detalha os princípios que devem nortear a administração pública⁵.

5 Corresponde ao conjunto de agentes e instituições responsáveis por promover e ofertar serviços públicos à sociedade.

Além disso, apensa-se ao conceito de acesso, o reconhecimento – pela Carta Maior em seu artigo 216, ao tratar do “patrimônio brasileiro” – de que “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).

Converge ainda nesse contexto, o uso de autores da Ciência da Informação que discutiram o conceito de acesso e de informação, por diferentes perspectivas, como os pesquisadores José Maria Jardim, Lucia Maria Velloso de Oliveira, Aldo Albuquerque Barreto, Sandra Braman, Rafael Capurro, Birger Hjørland e outras referências da área que estarão dispostas ao longo da obra.

Diante disso, compreendemos a justaposição do termo “dispositivos de acesso à informação” como os instrumentos recursivos em poder da administração governamental, capazes (se aproveitados em suas potencialidades) de proporcionar o acesso às informações geradas pelo poder público a toda a comunidade, aumentando o nível de transparência.

Estes dispositivos de acesso à informação estruturam-se em três dispositivos. São eles:

- **Dispositivo legal-informacional:** correspondente ao conjunto de normativos legais promulgados que estabelecem os critérios essenciais ao acesso à informação pública. Abarca os seguintes objetos e possibilidades de estudo: constituição, leis complementares, leis executivas, portarias e outros recursos jurídicos.
- **Dispositivo tecnológico-informacional:** correspondente aos serviços via internet empregados para a disponibilização da informação em meio digital, quer seja no âmbito da prestação de serviço direto ou na publicidade dos dados e informações para a pesquisa de diferentes usuários e interessados. Envolve os seguintes objetos e possibilidades de estudo:

Portais, páginas, *sites*, *subsites*⁶, mídias sociais e outros recursos tecnológicos análogos.

- **Dispositivo arquivístico-informacional:** correspondente às instituições arquivísticas públicas que têm como missão, na concepção teórica brasileira, a gestão de documentos do poder público. Circunda os seguintes objetos e possibilidades de estudo: arquivos públicos das diferentes esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) e diferentes entes (União, estados/distrito federal e municípios).

Por analogia, interpretamos que estes três dispositivos fazem parte de um prisma de base triangular. Logo, se uma das três faces (dispositivos) não estiver translúcida, reduz-se o alcance do que se percebe (transparência) ao se tentar observar entre ele.

Podemos entendê-los, também, ao referenciarmos a chamada “metáfora das engrenagens”; estas precisam, para o bom funcionamento do todo, que haja um alinhamento e o devido cuidado com sua manutenção. Ou seja, os dispositivos, além de existirem, precisam se inter-relacionar e necessitam possuir condições reais de produzir o efeito que deles se espera e para os quais existem no encadeamento necessário à promoção da informação que culmina na transparência.

Um dificultador desta garantia ocorre pelo fato de que o mesmo ente (o Estado) que produz a informação acumular a função de seu gestor. Por conseguinte, este, que pode ser considerado uma robusta organização – com diferentes partícipes e grupos de interesses – precisa de certa atenção e vigilância pela sociedade, pois, como aponta Morgan, quando discute os “interesses, conflitos e poder” (MORGAN, 2011, p. 145-146) no âmbito das instituições vistas como sistemas políticos, “algumas organizações [...] podem ser muito

6

Há diferenças, no âmbito da informática, entre estes termos. Nesta obra, para todos os efeitos, adotar-se-á o conceito de *site* para todas as possibilidades.

autoritárias, enquanto outras podem ser modelos de democracia” (MORGAN, 2011, p. 146).

Estas concepções antônimas, democracia (poder compartilhado com o povo) e autocracia (poder centralizado em um), representam um jogo de forças complexo que envolve a noção do agente condutor das ações de Estado, ou seja, o governo, que carrega consigo suas ideologias e pode influir no contexto informacional.

Um determinado governo pode, por exemplo, se dizer democrático infringindo uma série de elementos balizadores deste aspecto. Logo, na mínima possibilidade dessas características emergirem, entendemos ser razoável colocar em questão a discussão sobre a estrutura da informação pública, produzida e garantida por dispositivos criados e gerenciados pelo Estado (que possui seu monopólio), a partir de uma investigação crítica que analise e contextualize a configuração de diferentes ferramentas informacionais, evidenciando-se, para tanto, suas possibilidades e limitações.

Nesse sentido, a partir destas discussões que serão aprofundadas no decorrer do livro, convém apresentar ao leitor a questão central que pavimentou a nossa inquietação sobre a transparência pública da administração pública no âmbito do Poder Executivo federal: em que medida esta esfera vem possibilitando, com foco na efetividade, “dispositivos de acesso à informação” à sociedade?

Defendemos, sobre esta questão, que o interesse do poder público no acesso à informação no Brasil se aproxima mais de uma resposta política do que a uma preocupação genuinamente voltada para a finalidade universal do direito ao acesso e com o zelo pela transparência das informações públicas e isto se reflete nas possibilidades e limitações de atuação dos diferentes “dispositivos de acesso à informação”, cuja capacidade de contribuir para a transparência governamental se demonstra esvaziada e mitigada.

Coadunamos, assim, que a identificação da relação entre as possibilidades⁷ e limitações⁸ do contexto informacional analisado nos ajuda a compreender e responder o pressuposto apontado, em especial quando consideramos como estruturantes a figura da legislação (dispositivo legal-informacional), dos sites de governo (dispositivo tecnológico-informacional) e dos arquivos públicos (dispositivo arquivístico-informacional).

Nesse sentido, compreendemos como objetivo deste livro refletir sobre os diferentes dispositivos de acesso à informação que determinam o acesso à informação pública brasileira, estabelecendo a relação entre a qualificação destes – no escopo de suas finalidades – e sua condição de proporcionar a efetividade nas diferentes ações de transparência pública oriundas da gestão federal.

Para isso, nos propomos, nos capítulos que seguem, a discutir os conceitos de transparência e acesso à informação pública e seus temas transversais; apontar como o acesso à informação, na figura do conceito de dispositivo, se vincula à efetividade da transparência pública; contextualizar o acesso à informação no Brasil nas perspectivas legal, tecnológica e arquivística; e proporcionar reflexão que contribua para o aperfeiçoamento da transparência pública no âmbito da administração pública sob a égide do Poder Executivo brasileiro.

É oportuno salientar o papel da Ciência da Informação (CI) na discussão. Ao recorrermos à pesquisadora Maria Odila Kahl Fonseca, traduz-se da autora em referência a indicação que a CI é a “ciência do armazenamento e recuperação da informação” (FONSECA, 2005, p. 19), cuja sucinta afirmação torna por si só relevante o papel da área, e cujo centro de atuação é nuclear para nossa discussão: a gestão de dispositivos responsáveis por possibilitar o acesso

7 Corresponde aos elementos que *possibilitam* a efetividade da transparência pública em um dispositivo.

8 Corresponde aos elementos que *limitam* a efetividade da transparência pública em um dispositivo.

à informação. Além disso, Le Coadic compreende a Ciência da Informação como um campo do “[...] conhecimento onde colaboram entre si, [...] a psicologia, a linguística, a informática, a matemática, a lógica, a estatística, a sociologia, a economia, o direito, a filosofia, a política [...]” (LE COADIC, 1996, p. 22).

Logo, a natureza colaborativa apontada permite inferir que estudar informação envolve diversas ciências as quais, integradas ao campo da CI, possibilitam uma melhor compreensão sobre o complexo processo informacional em torno de temas como o proposto. Por conseguinte, se, por um lado, falar de informação encontra amparo na Ciência da Informação, por outro, a discussão sobre o papel do poder público e sua atuação sobre a transparência, encontra na Administração, área protagonista para estudos organizacionais, um campo de apoio substancial.

A escolha dos temas e assuntos que abordamos neste livro tem por motivação o reconhecimento pelo qual estudos sobre a “transparência pública” devem ser mais fomentados e explorados a fim de contribuir para um debate de primeira ordem: o papel estratégico da informação pública para a efetividade da transparência nas democracias.

O tratamento atribuído à gestão da informação pública determina a qualidade de um regime democrático, que tem na definição da estratégia para o acesso informacional um dos indicadores acerca dos princípios que norteiam as práticas estatais. Neste caso, em específico, o direcionamento para um livre e consistente acesso à informação que garanta efetivamente a transparência corresponde a um desses postulados caros à sobrevivência das sociedades modernas. Além disso, tem por explicação o reconhecimento de que o direito à informação se insere como um postulado fundamental, cuja reiterada discussão ajuda em sua garantia e é o que ora nos propusemos a realizar neste livro.

1

TRANSPARÊNCIA:

CONCEITO, CONTEXTOS
E ABORDAGENS

“Na prática, transparência pode significar muitas coisas”

(TAPSCOTT; TICOLL, 2005)

Este capítulo visa entender o conceito de transparência e, em especial, de transparência pública. Acerca deste assunto, realizamos apontamentos históricos, buscando localizar diferentes aspectos que tornaram a palavra polissêmica, permitindo diferentes interpretações e sua alocação no contexto da discussão informacional do poder público (subseção 1.1). No bojo do debate, agregamos o conceito de governança pública da informação, que tem na transparência uma de suas premissas balizadoras. Nesta etapa, destacamos a diferença entre governança e gestão e indicamos como a primeira se revela fundamental na discussão do acesso (subseção 1.2). Apon-tamos ainda as possíveis influências do cenário internacional no âmbito temático da seção, reforçando a relevância da transparência das informações entre organismos multilaterais e sua adoção e configuração em outros países ao longo do globo (subseção 1.3).

1.1 TRANSPARÊNCIA & CONCEITOS

De modo geral, transparência é o grau de nitidez pelo qual se consegue enxergar algo. No entanto, embora conceituar transparência pareça algo simples, em realidade, o conceito carrega em si uma gama de possibilidades descritivas que variam de acordo com o contexto no qual está inserido. Frisamos que esta não é uma característica exclusiva do conceito-chave de pesquisa (transparência), pois também se aplica a outros vocábulos nos mais diferentes idiomas.

A última afirmação encontra amparo numa citação feita por Capurro e Hjørland, publicada pelos autores na *Annual Review of Information Science and Technology* e traduzida na revista brasileira *Perspectiva em Ciência da Informação*:

O estudo da história de uma palavra, da sua etimologia, não está relacionado, como a própria palavra etimologia à primeira vista sugere (do grego, *étymon*) que, aparentemente, pode ser a base de sua formação e de seu uso; mas, em vez disso, com a inter-relação de seus diferentes usos (**particularmente sua tradução em outras línguas e contextos**), inclusive suas metáforas e metonímias (Capurro; Hjørland, 2003, p. 155, grifo nosso).

Logo, a figura do contexto é relevante para se compreender a evolução de um conceito. Isto se aplica à palavra transparência, que, dependendo do aspecto abordado, tem sentidos diferentes, apontando para sua natureza linguística polissêmica, como veremos a seguir.

No campo material, um objeto, como um copo de vidro, passa a ser transparente se há a possibilidade de verificar com perfeição, através dele, o que existe do seu lado oposto. Quanto mais nítido for possível enxergar, mais transparente pode-se dizer que ele é.

Em um momento de diálogo, por exemplo, pode haver ou não transparência dependendo do emissor e do receptor, quer seja pelo linguajar utilizado, quer seja pelo idioma e outros meios simbólicos das expressões faladas e não-faladas adotadas nas relações de comunicação e de mensagem.

É possível também, na literatura, extrair o sentido da transparência como característica cultural de um discurso, como na obra *Grande Sertão Veredas*, de Guimarães Rosa: “Tornava a ter fé na **clareza** de Medeiro Vaz, não desfazia mais nele, digo. Confiança – o senhor sabe – não se tira das coisas feitas ou perfeitas: ela rodeia é o quente da pessoa” (GUIMARÃES ROSA, 2001, p. 72, grifo nosso).

Assim sendo, a condição léxica da palavra transparência é fruto de discussão entre muitos autores, desde pesquisadores e dicionaristas até instituições científicas.

Chevalier aponta que “a transparência designa, inicialmente, a propriedade de um corpo que se deixa atravessar pela luz e permite distinguir, através de sua espessura, os objetos que se encontram atrás” (CHEVALIER, 1998, p. 251). Ainda segundo o autor, a transparência ocorre em alguns graus, podendo:

ser realmente transparente, ou seja, **límpido** e fazer aparecer com nitidez os objetos que recobre, ou somente **translúcido**, se ele não permite, ainda que seja permeável à luz, distinguir nitidamente esses objetos, ou ainda **diáfano**, se a luz que ele deixa filtrar não permite distinguir a forma desses objetos. Por extensão, a transparência designará o que se deixa penetrar, alcançar levemente, o sentido escondido que aparece facilmente, o que pode ser visto, conhecido de todos ou ainda que permita mostrar a realidade inteira, o que exprime a verdade sem alterá-la. (CHEVALIER, 1998, p. 251, - tradução do Prof. José Maria Jardim, grifos nossos).

A visão do pesquisador francês Jacques Chevalier traz consigo um significado extensivo de transparência que se aproxima ao encontrado na base de dados do *Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales* (CNTRL), entidade de pesquisa apoiada pela *Nancy-Université*, da França.

Na referida base, foi possível verificar que a palavra transparência tem uma de suas primeiras definições datada do ano 1380, sendo identificada como “*caractère de ce qui laisse voir les objets à travers soi*” (“característica daquilo que permite ver objetos através de si” – tradução nossa).

Apontamos ainda a descrição do vocábulo no sistema da entidade que, em 1763, passa a ter a concepção do conceito deslocada do seu sentido qualitativo-material, “clareza de um objeto”, para um escopo qualitativo-incorpóreo, sendo definida como a “*qualité des choses intelligibles faciles à comprendre*”, ou seja, “qualidade de coisas inteligíveis fáceis de entender” (tradução nossa).

No *Vocabulário histórico-cronológico do português medieval*⁹, lançado pela Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), em 2014, não identificamos menção à palavra transparência. Mas, entre as crônicas apresentadas, é possível perceber indicativos de que o contexto da narrativa se aproxima do que hoje, mais usualmente, denominamos transparência. Este é o caso do termo medieval “clareza” (sinônimo hoje de transparência): “[...] *rrequeremos aa tua rreal clareza que sempre com firme desejo vivas em temor do senhor Deus [...]*” (CUNHA, 2014, p. 538).

Nessa mesma linha, o dicionarista Antônio de Moraes e Silva definiu transparência como: “Diafaneidade, transluzamento; transparência do vidro que dá passada à luz” (MORAES E SILVA, 1789, p. 797). Em outra perspectiva, o dicionário elaborado por Luiz Maria da Silva Pinto também se aproximou da definição de Moraes e Silva, imputando ao conceito o sentido daquilo “que dá passagem; que deixa passar a luz” (SILVA PINTO, 1832), mantendo o vocábulo no âmbito de discussões físico-científicas.

O padre Raphael Bluteau, em seu *Vocabulario Portuguez e Latino*, de 1728, também abordou o significado de transparência, elencando uma das mais completas definições do termo identificadas na pesquisa histórica a que tivemos acesso. A fim de apresentar *ipsis litteris* a detalhada e precisa definição, destacamos, na sequência, a figura 1.

9 Respeitado vocabulário com 72.120 palavras da língua portuguesa utilizado entre os séculos XIII e XV, correlacionadas à mais de 15.000 palavras do português atual. Obra iniciada em 1979 e concluída, em sua versão impressa, no ano de 2014 pela equipe da área de Filologia da Fundação Casa de Rui Barbosa.

Figura 1 - Definição de Transparência

TRANSPARENCIA. Qualidade de corpos diáfanos, que dá passagem à luz. Dizem, que a transparência do vidro nasce de que os seus póros estão defronte hum do outro. Atribuem outros esta qualidade à pureza, summa limpeza, & quietação dos átomos, ou corpusculos, de que he composto o corpo transparente; & assim vemos, que a água, quanto mais he limpa, & quieta, he mais diáfana; & a areia depois de purgada das suas impuridades, pela violencia do fogo se converte em vidro. Também para este effeito he precisa a lifura, para tirar os biquinhos dos corpusculos, que impedem, & perturbão a passagem dos rayos da luz, & causão opacidade. Não temos palavra propria Latina, *Pelluciditas*, & *transparentia*, se achão em Roberto Estevão, mas sem exemplo de bom Autor. Contentarnos hemos com chamarlhe, *Corporis pellucidi*, ou *translucidi*, ou *translucentis perspicuitas*, etc. Fem. Esta ultima palavra não se acha neste sentido em bons Autores, mas só por clareza do discurso, ou coufa semelhante, v. g. *Perspicuitas orationis*, mas a necessidade nos obriga a usar della neste lugar.

Fonte: Bluteau, 1728 - Biblioteca Brasileira da USP.

O lexicógrafo Raphael Bluteau aponta a transparência como a qualidade daquilo que tem a possibilidade de ser atravessado pela luz e agrega a concepção que traz o conceito de transparência como algo puro, limpo. Destaca também que, diante da delicada situação para se definir o vocábulo, optou por entendê-lo como algo translúcido, como aponta este trecho: “Contentarnos hemos com chamarlhe, *Corporis pellucidi*, ou *translucidi*, ou *translucentis pefpicuitas*” (BLUTEAU, 1728).

Mesmo assim, a figura 1 denota haver uma dificuldade histórica para o sentido da palavra, quando o autor menciona que “não temos palavra própria [...]” e aponta a necessidade de se buscar em outros autores.

Numa visão mais contemporânea, o *Dicionário Eletrônico Aulete* aborda e amplia as definições sobre transparência, sugerindo que a palavra tem os seguintes significados:

S.F. 1. Característica ou estado do que é transparente; 2. Folha de plástico transparente em que se imprimem textos, gráficos, desenhos etc. para serem projetados em tela pelo retroprojetor; 3. Fig. Qualidade de quem demonstra sinceridade e/ou lisura: Sua transparência fez com que ganhasse a admiração dos amigos; **4. Adm. Publ. Princípio pelo qual se exige que a administração pública preste contas de seus atos através dos meios de comunicação.** 5. Fís. Fração de energia radiante transmitida por um sistema, o mesmo que transmitância. (DICIONÁRIO ELETRÔNICO AULETE, 2019, grifo nosso).

Esta última citação aponta transparência como denotação de características, qualidades, processos físico-científicos (como a maioria dos dicionaristas já aqui citados) e sinaliza a vinculação do termo com a administração pública.

A definição do dicionário Aulete permite que entendamos a transparência pública como uma ação governamental direcionada para a publicidade de seus dados e informações, o que se traduz em repensar os meios de promoção do acesso à informação. Transparência pública, portanto, seria um preceito que impõe ou encarrega a administração pública a conceder informações sobre todos os seus atos pelos mais variados meios de comunicação e informação (AULETE, 2018).

Do ponto de vista histórico-contextual, a vinculação entre transparência, acesso à informação e administração pública é mais antiga do que imaginamos. Uma das primeiras propostas legais direcionadas ao acesso, por exemplo, ocorreu na Suécia, que tem ainda em vigência a legislação mais antiga sobre o tema, datada de 2 de dezembro de 1766, e cujo teor possibilita o acesso público aos documentos oriundos do parlamento e do governo daquele país nórdico. Na visão de Mendel, o direito à informação, basilar ao processo

de transparência, tem um longo percurso. Afirma o autor acerca do avanço desta perspectiva legalista:

Outro país com um extensor histórico de legislação sobre direito a informação é 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. Os EUA aprovaram uma lei de direito à informação em 1967, que foi seguida por legislação na Dinamarca (1970), Noruega (1970), França (1978), Países Baixos (1978), Austrália (1982), Canadá (1982) e Nova Zelândia (1982) (MENDEL, 2009, p. 26).

Um outro exemplo conhecido da ideia de transparência pública ocorreu na extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), quando o então presidente Mikhail Gorbachev instalou no país uma política denominada “Glasnost”, através da qual se visava permitir uma abertura do governo, e isto envolvia mais transparência, permitindo uma discussão que, até aquela época, era inviável no país socialista.

Catani, ao discorrer sobre obra de Lenina Pomeranz, “esclarece que a perestroika – que começou a ser gradativamente implantada a partir de 1985, com a ascensão de Mikhail Gorbatchev ao poder na URSS – além de envolver transformações básicas na economia, contemplou, igualmente, transformações na esfera das instituições sociais e políticas” (CATANI, 1990, p. 1). E destaca trecho da autora:

A glasnost (transparência), como abertura democrática, abriu caminho para a reforma do Estado e para as discussões ideológicas, nas quais a reconstituição da história e a crítica da burocracia e das deficiências da organização social e da burocracia, assim como a formação do homem soviético, substituindo a versão formal da realidade, indicam as questões reais que hoje se põem no país. (POMERANZ *apud* CATANI, 1990, p. 11).

Observa-se que, diferentemente da Suécia, cuja legislação de transparência é um modelo para o mundo, a abertura proposta pela “Glasnost” colaborou para a desintegração da URSS, pois, em algum grau, foi possibilitado ao povo soviético um reexame de sua história, marcada por pouca liberdade de pensamento, culminando na dissolução daquela nação em outros países.

Por outro lado, a existência de uma legislação de acesso à informação ou de transparência nem sempre garante a possibilidade de publicidade das informações. Podemos mencionar, como exemplo, os Estados Unidos. Segundo Tapscott e Ticoll, “houve uma época em que as empresas conseguiam guardar as coisas para si mesmas. Muitas nem mesmo publicavam relatórios anuais até os anos 1930, quando a legislação norte-americana exigia que o fizessem” (TAPSCOTT; TICOLL, 2005, p. 09).

No entanto, por razões “econômicas, tecnológicas, sociais e sociopolíticas”, a transparência no âmbito organizacional (privado) passou a ter relevância, motivada, principalmente, pelos seguintes fatores: “o sucesso das economias de mercado e da globalização; a ascensão do trabalho do conhecimento e das redes de negócios; a difusão das tecnologias de comunicação e fatores demográficos” (*ibidem*, p. 26).

No âmbito público, Tapscott e Ticoll mencionam que “desde a guerra fria, os países a perseguiram (a transparência) como modo de verificar a observância das regras de controle armamentistas” (*ibidem*, p. 22, grifo nosso). Os autores afirmam que, durante a guerra ideológica travada à época, “Ronald Reagan tinha prazer em provocar o primeiro-ministro da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Mikhail Gorbachev, com o provérbio russo ‘confie, mas verifique’” (*idem*).

Mas, em realidade, uma das tendências a prestar informações foi, em âmbito da administração pública, incentivada após a elaboração do documento chamado “*Public Service Oriented*” (PSO), na Grã-Bretanha, nos anos 1990. Segundo Abrucio, o documento procurou “encontrar novos caminhos abertos pela discussão gerencial,

explorando suas potencialidades e preenchendo boa parte de suas lacunas" (ABRUCIO, 1997, p. 26).

Entre eles, afirma o autor: "Toda a reflexão realizada pelos teóricos do PSO levava aos temas do republicanismo e da democracia, utilizando-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça [...]" (ABRUCIO, 1997).

A principal diferença entre o modelo gerencial¹⁰ – predominante naquele momento – e o PSO correlacionava-se ao fato de o primeiro possuir uma ótica acerca dos demandantes dos serviços públicos como clientes ou consumidores (visão privada), enquanto o segundo observava os usuários da atividade pública como cidadãos (visão pública) (*ibidem*, p. 26-27).

Compreendemos que deveria ser a partir da visão cidadã sobre quem são os usuários dos serviços públicos é que se ocasionaria surgir, na administração estatal, uma busca maior por transparência nas informações produzidas por este ente.

A visão cidadã para a administração pública ultrapassa a ideia de enxergar o cidadão como um cliente (visão empresarial) ou como contribuinte (visão estatista), considerando o indivíduo como um ser que deve gozar de direitos fundamentais (como a informação), que ultrapassam a satisfação de suas necessidades (percepção-cliente) ou a mera aplicação de seus impostos nos serviços públicos (percepção-contribuinte).

Oportunamente, nesta discussão sobre transparência, cabe traçar um paralelo entre o exercício da ação pública em comparação ao que se desenvolve no campo da gestão privada, pois esta dicotomia organizacional influencia a perspectiva que se tem sobre a informação.

A atividade pública ou de governo pode ser compreendida por uma natureza singular e que não pode ser minimizada ao formato

10

Modelo de gestão pública com foco nos resultados e na visão do cidadão como cliente.

de gestão da iniciativa privada, pois o objetivo da administração estatal é, ou deveria ser, o bem comum¹¹, ao passo que a função da empresa é o lucro; ou seja, visões diferentes. Ademais, os recursos do governo são oriundos dos cidadãos, desejosos por gastos que lhes atendam mais e melhor em sua vida cotidiana, enquanto, na empresa privada, o dinheiro advém de uma relação mercantil entre o produtor ou prestador de serviço e o cliente. Com relação às decisões, o governo deveria tomá-las de modo democrático; em contraposição, o empresário pode optar por decidir de modo individual, sem grande obrigatoriedade de transparência – ou com opacidade (OSBORNE; GAEBLER¹², 1994 *apud* ABRUCIO, 1997).

Essa cultura de opacidade, que não estaria, em tese, evidente entre as características das organizações privadas – sobretudo pelas exigências e controles impostos por acionistas, mercado e demais envolvidos no sistema empresarial –, também não pode ou não deveria acometer a administração pública, justamente pela necessidade (legalmente definida) de se prestar contas à população dos recursos quantitativos (como gastos e distribuição de orçamentos) e qualitativos (efetiva prestação de serviços), ambos frutos do “investimento” do cidadão no próprio Estado.

É sob esta perspectiva, numa abordagem com foco no conceito de “resultados”, que o conceito de *accountability* inicia uma gradual introdução às ações da administração pública brasileira, em especial a partir da tentativa de implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado (PDRAE) nos anos 1990. Pinho e Sacramento (2009) apontam que *accountability*:

[...] traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a **exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público**

11 Em linhas gerais, considera-se os benefícios compartilhados por todos.

12 OSBORNE, David.; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o governo*. Brasília: MH Comunicação, 1994, p. 21-23.

ou no privado. Constatou-se ainda quão antiga é essa palavra nesse idioma, pois desde 1794 ela consta no dicionário. Em outras palavras, se na realidade brasileira esse termo não tem existência no final do século XX, na realidade inglesa do final do século XVIII ele aparece. (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1347).

Accountability em âmbito público é um conceito complexo – assim como transparência – que possibilita todos os meios, de dados às informações, por parte do Poder Estatal, e o surgimento de novos métodos que permitam a participação dos cidadãos de modo protagonista no âmbito das ações de transparência (SALGADO, 2015, p. 37, adaptado).

Embora muito usual no campo das Ciências Administrativas e Contábeis, *accountability* envolve outras ciências que influenciam diretamente sua consecução. Entre elas, podemos citar a Arquivologia. No texto *Accountability and acessibility: ensuring the evidence of e-governance in Australia*, os autores Cunningham e Phillip mencionam que:

Além de ser uma fonte importante de memória nacional e cultural, e lugares de pesquisa acadêmica, os arquivos nas democracias são destinados a ajudar a proteger os direitos dos governados. Os arquivos fornecem um meio de ajudar na *accountability* democrática, um meio de capacitar os cidadãos contra a má administração, a corrupção e a autocracia. (CUNNINGHAM; PHILLIP, 2005, p. 303, tradução nossa).

O conceito, supracitado para a área arquivística, é de tal maneira relevante que Richard Pearce Moses o fez figurar no *Glossary of archival and records terminology*, da *Society American Archivists* (SAA), definindo a palavra como “a capacidade de responder, explicar ou justificar ações ou decisões pelas quais um indivíduo, organização ou sistema é responsável” (PEARCE-MOSES, 2019, tradução nossa).

Das proposições realizadas por Cunningham e Phillip (2005) e Pearce-Moses (2019), depreende-se, portanto, que o arquivo é um instrumento que favorece a *accountability*. Do mesmo modo, o estudo dessas organizações e da gestão de seus documentos corrobora para fundamentar as discussões sobre o fluxo ideal de informações que possa contribuir para a efetividade da transparência.

Os diferentes estudos necessitam estar ancorados na organização da informação, cuja disponibilização para o cidadão não é suficiente se não vier acompanhada de instrumentos pelos quais se permita compreendê-la, analisá-la e até mesmo questioná-la. Presupomos, porém, que, no âmbito da gestão pública, esta configuração não tem sido efetiva. Esse panorama pode estar vinculado à resistência em se entender o papel da administração pública, sobretudo no Brasil, que passou por inúmeras crises institucionais desde golpes a outros conflitos de viés antidemocrático.

Ademais, o sentido de transparência esteve concentrado nas discussões sobre objetos (se algo tangível é claro, límpido ou que possibilite ver o outro lado) ou pela opinião sobre o comportamento humano (quando analisamos se uma pessoa é transparente, se está sendo clara, sincera em suas posições) (BLUTEAU, 1728; MORAES E SILVA, 1789; SILVA PINTO, 1832). Ou seja, no passado, a transparência não tinha o *corpus* semântico mais importante para este livro: papel informacional característico de uma ação estatal frente aos seus administrados.

No entanto, é possível afirmar que a transparência administrativa deriva deste entendimento primário do termo, em especial como representação da “clareza” de um indivíduo para com os outros. Logo, a transparência do “eu”, ou do indivíduo, migra para a transparência das organizações, que são constituídas por coletivos de indivíduos (ou coletivos de “eus”).

Essa visão filosófico-gerencial encontra amparo na própria definição de organização no campo das Ciências Administrativas.

Segundo Maximiano, organização é “um sistema de recursos que procura alcançar objetivos” (MAXIMIANO, 2004, p. 209). O autor complementa, destacando que o processo organizacional tem por atribuição “dividir o trabalho, atribuir responsabilidades a pessoas e estabelecer mecanismos de comunicação e coordenação” (*ibidem*, p. 210). Comunicação e coordenação são, portanto, pautas de uma agenda de transparência, sendo possível verificar que estão relacionadas ao propósito de subsidiar a relação informacional entre instituições e seu público (interno ou externo).

Em uma perspectiva organizacional, a transparência, por vezes, se vincula às organizações (privadas e públicas) e como estas disponibilizam suas informações para seus respectivos públicos: os acionistas (visão empresarial) ou o cidadão (visão estatal). Do ponto de vista histórico, embora a transparência fosse mais relacionada à análise de objetos, a partir da administração gerencial – “substituta” dos modelos patrimonialista e burocrático – o conceito passa a se traduzir, cada vez mais, ao exame de sentidos das relações estabelecidas entre indivíduos e entre estruturas fundamentais da sociedade, entre elas as organizacionais: entidades privadas, instituições não-governamentais sem fins lucrativos, empresas públicas, governos, Estado e a sociedade civil¹³.

Destacamos acima, entre aspas, a palavra substituta pois, em realidade, não se pode afirmar categoricamente que ocorrera uma substituição entre esses modelos, mas, sim, uma possível coexistência deles em diferentes contextos e intercaladas proporções, o que ainda corroboraria para um processo de transparência precário, já que a ideia patrimonial, a concepção burocrática e a perspectiva gerencial atuam em extremos da gestão pública.

13 Para Giddens e Sutton (2017, p. 37 e 335), respectivamente, **sociedade** é o “conceito para descrever instituições e relações sociais estruturadas entre uma grande comunidade de pessoas que não podem ser reduzidas a um mero acúmulo ou agregação de indivíduos”. Estes autores marcam sua diferença em relação a **sociedade civil**: que corresponde a “[...] esfera da sociedade composta por todas as redes, associações de voluntários, clubes [...] independente do governo”.

O conceito de administração patrimonial (ou patrimonialismo) advém do clássico *Economia e sociedade*, de Max Weber, através do qual compreendeu-se esta perspectiva de gestão como uma inexistente separação entre o que se é público e privado. Há, neste modelo, uma fusão entre o(s) interesse(s) particular(es) e a ação pública (TORRES, 2004, p. 144). A ideia patrimonial se sustenta por uma prática que não impõe limites às ações do administrador que, por sua vontade unilateral, toma decisões e define processos sem a devida isonomia que se espera para agir. É um modelo que tem suas origens no período absolutista, fase histórica onde os monarcas tinham poderes amplos e irrestritos, pois exerciam as funções executivas, legislativas e judiciárias de modo unilateral e sem se preocuparem com a participação, já que o posto que ocupavam correspondia a uma decisão celestial que lhes atribuíam poder de agir conforme sua conveniência.

Já o conceito de administração burocrática também vem do texto weberiano. Em trecho extraído da obra *Sociologia da burocracia*, organizada por Edmundo Campos, Weber destaca o sentido da administração burocrática: "A fonte [...] da administração burocrática reside no papel do conhecimento técnico que, através do desenvolvimento da moderna tecnologia e dos métodos econômicos na produção de bens, tornou-se totalmente indispensável" (WEBER *apud* CAMPOS, 1978, p. 25). A burocracia, trabalhada por Weber na obra *Ensaio da sociologia*, tem, como elementos característicos, a adoção de regulamentos, entendidos como leis e regulamentos administrativos; um conjunto de "deveres oficiais" e o uso de métodos (WEBER, 1982, p. 229). Ainda segundo o autor, a burocracia se caracterizava por três aspectos: jurisdição, hierarquia e administração.

Detalhamos, assim, estes três aspectos: o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais – cujo componente principal é a ordenação da administração a partir de normas; o princípio da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridades – onde se configura a existência de "mando e subordinação", ou seja, um processo hierárquico,

indicando uma relação com a possibilidade democrática de uma autoridade inferior poder solicitar ao superior a discussão de decisões. E, por fim, a compreensão pela qual a “[...] administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos (“os arquivos”), preservados em sua forma original ou em esboço” (WEBER, 1982, p. 229-230).

Ou seja, a técnica, adotada por uma gestão mais profissional e menos pessoal (em contraposição à ideia patrimonial), corroboraria para a “[...] redução de conflitos **[entre eles de interesses]**, a constância de propósito, a confiabilidade e a ordenação legal” (GURGEL; RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, 2009, p. 39, grifo nosso, adaptado). Estes autores apontam ainda que a teoria da burocracia apresentava as seguintes características: “racionalidade; separação entre a propriedade e a gestão; legalidade das determinações e decisões; impessoalidade no trato; especialização das funções; meritocracia; hierarquia; formalidade e estabilidades” (*ibidem*, p. 38).

Sérgio Buarque de Holanda, em sua obra *Raízes do Brasil*, demarca com assertividade a diferença entre a ideia patrimonialista e a burocrática, quando menciona que:

Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. (HOLANDA, 2014, p. 146).

Por fim, a administração gerencial objetiva a eficácia¹⁴, eficiência¹⁵ e efetividade¹⁶ de recursos. Segundo Paradela e Costa (2013, p. 87),

14 Atingimento de objetivo, sem preocupação com os meios pelos quais conseguiu-lo (TORRES, 2004, p. 175). **Relaciona-se às ações, a concretude de uma finalidade.**

15 Atingir os objetivos pelo uso dos melhores meios e recursos (*idem*). **Relaciona-se aos meios.**

16 Relação entre necessidade e oportunidade e verificação do atendimento dos objetivos (*idem*). **Relaciona-se ao impacto.**

este perfil de gestão visava adotar no serviço público um gerenciamento próximo ao que se realiza nas organizações privadas. Portanto, entre algumas das características deste modelo, estariam: ampliação do controle econômico-financeiro; definição clara de objetivos e metas; foco na análise do desempenho; “**direcionamento para o mercado**” e “estímulo à adoção de um estilo de gestão mais empreendedor” (PARADELA; COSTA, 2013, grifo nosso).

Os três modelos de administração apresentados foram aplicados ao longo dos anos, movimentando-se de uma posição que confundia a relação público-privada; adotando-se ferramentas mais rígidas no intento de controlar essa ambiguidade de papéis a partir da ideia burocrática; e esta, por sua vez, ao tornar-se disfuncional¹⁷, contribuindo para que emergisse um novo tipo de gestão – gerencial – que flexibiliza o papel estatal e oportuniza medidas de cultura organizacional mais próximas à realidade empresarial ou da iniciativa privada, entre elas as diretrizes para a transparência das informações.

Isso, porém, não impediu que, em pleno avanço da adoção da ideia gerencial – que, no Brasil, se fortaleceu a partir de 1995 –, persistissem dificuldades em se definir transparência e como colocá-la em execução. Esta afirmação é ratificada quando, em verbete escrito por Christopher C. Hood, na *Encyclopedia of democratic thought*, catalogado pela *British Library* e pela *Library of Congress*, o autor profere a seguinte afirmação:

[...] o significado exato dessa palavra muito usada é difícil de determinar. Na verdade, é comumente usada para significar uma série de coisas diferentes, como divulgação, clareza de políticas, consistência ou uma cultura de sinceridade. Não há nenhum tratado moderno clássico que abranja todos esses significados. Mesmo o autoritário *New Palgrave Dictionary of Law and Economics* (1998)

17

“Disfunção da burocracia”: termo que designa a “má burocracia”. Diferente do que fora previsto por Weber. Fenômeno que excede e enrijece a proposta burocrática, segundo a visão de Robert Merton.

não tem nenhuma entrada para esse termo amplamente usado. (HOOD, 2000, p. 863).

Entretanto, a enciclopédia destaca que o conceito, em seu uso mais comum, em início dos anos 2000, denotava: “governo de acordo com regras fixas e publicadas, com base em informações e procedimentos **acessíveis ao público** e (em alguns usos) em campos de atividade claramente demarcados” (HOOD, 2000, p. 863, grifo nosso).

O pressuposto por Hood vai ao encontro da compreensão de Vaz, Ribeiro e Matheus. Estes apontam, no âmbito de uma discussão sobre governo aberto, que a transparência pública está relacionada “às possibilidades de tornar os dados do governo acessíveis a todos, eliminando as restrições tecnológicas, de legislação e acessibilidade, garantindo o acesso irrestrito e o uso dos dados pelos cidadãos” (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010, p. 49).

Michener, Contreras e Niskier destacam que “a transparência é o “oxigênio da democracia”, propiciando a afirmação dos direitos democráticos e as leis de acesso à informação, fornecendo a mais ampla base jurídica para a transparência em qualquer lugar” (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2016, p. 01).

O pesquisador José Maria Jardim, em sua obra pioneira no assunto sobre transparência, afirmava, em fins dos anos 1990:

Situada em polo diametralmente oposto ao da opacidade e construída por oposição a ele, a noção de transparência permitiria ancorar e fixar a representação de uma administração diferente, capaz de renovar profundamente o sentido das suas relações com a sociedade. A transparência torna-se o conceito chave para exprimir a dinâmica de evolução que afeta sistemas administrativos europeus e norte-americanos após os anos setenta, ocasionando importantes reformas. A este conceito estão associadas noções como “casa de vidro”, “terceira geração de direitos do homem” e “democracia administrativa”. Esta situação

coincide com uma difusão mais global da transparência, um valor em ascensão nas sociedades contemporâneas. (JARDIM, 1999, p. 56).

Ou seja, o autor ratifica a compreensão da importância da transparência e como esta representaria um valor fundamental para as democracias. Além disso, o pesquisador explicita os polos antagônicos do termo (transparência versus opacidade), indicando o campo de debates e embates que permeiam as discussões sobre a informação pública a cargo do Estado, ainda que esta dicotomia não seja a única possibilidade admitida para a análise do assunto.

Em complementação a esta discussão, em artigo publicado pela Revista EBAPE/FGV, Michener e Bersch apontam que “transparência” incorpora duas condições necessárias e indicam que nem sempre o termo atende a estes dois requisitos:

[...] 1) visibilidade, como na “renderização da luz”, um objeto totalmente visível”; e 2) inferibilidade, que pode ser inferida com algum grau de precisão, por exemplo. “O desprezo do autor pela política populista era transparente”. Mostramos que o uso do termo “transparência” muitas vezes não cumpre uma ou ambas as condições necessárias. Longe de idealizar o conceito de “transparência”, nossa conceituação bidimensional permite graus contínuos de transparência, de pobre a excelente qualidade. (MICHENER; BERSCH, 2013, p. 234).

Tanto Jardim (1999) quanto Michener e Bersch (2013) apontam a existência de graus de transparência, que transitam entre dois polos, “opacidade versus transparência” ou “visibilidade versus inferibilidade”, respectivamente. Adicionando o pensamento de Chevalier (1998), esta visão passa a ser sustentada na ideia de transparência como o trinômio “límpido”, “translúcido” e “diáfano”. Acreditamos, assim, que todos estes contrapontos direcionam a discussão sobre transparência como resultado de diferentes polos, com dependência ou interferência de diferentes contextos, atores e instrumentos institucionais.

Em publicação na revista mexicana de Ciências Políticas e Sociais da *Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM), intitulada *Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea*, Berrones afirma que:

A transparência experimentou um conjunto de processos que combinam relacionamentos tensos entre opacidade e publicidade; segredo e notícias, sujeitos e cidadãos; clareza-obscuridade; centralismo burocrático e liberdades individuais e coletivas; privilégios e igualdade que mostram como o poder público é concebido e implementado com a intervenção de atores, organismos, estratégias, tempos e objetivos específicos. Essas dicotomias estão presentes em diferentes graus de impacto na rota que leva ao fortalecimento da transparência como política pública. Isso significa que a democratização do poder, sua distribuição, abertura e acessibilidade, não se configuram como ações ou processos mecânicos, mas fazem parte de lutas, pressões, demandas e respostas que, combinadas, dão vida ao avanço das sociedades modernas. (BERRONES, 2016, p. 199, tradução nossa).

Aponta-se, nesta perspectiva, que transparência é um campo de relações “diametralmente opostas” como apontara Jardim (1999), duais como também estabelecem Michener e Bersch (2013) e multilaterais e multicontextuais, pelas quais fatores diversos e difusos se contrapõem (BERRONES, 2016).

Ademais, deixa-se claro que a participação de múltiplos atores no debate sobre a transparência pública, como em toda decisão coletiva, envolve interesses de grupos dentro do Estado (políticos e governantes de todas as esferas – recorte de nosso interesse de pesquisa) e fora dele (mercados interno e externo, empresas e conglomerados transnacionais), pois transparência pública é informação e seu uso – e, principalmente, como a repassamos – é sinônimo de controle e, principalmente, de poder (BERRONES, 2016, p. 199).

Esta afirmativa é sustentada por Fox, Haight e Palmer-Rubin em estudo científico apresentado na revista *Gestión y Política Pública* (2011), também do México:

Se “informação é poder”, as reformas voltadas para a transparência têm o potencial de redistribuir o poder. O poder dos interesses adquiridos depende muitas vezes do controle discricionário e privilegiado da informação, de modo que uma divulgação pública mais ampla geralmente produz tanto perdedores quanto vencedores. Por causa disso, as reformas em favor de um governo aberto podem gerar resistência. (FOX; HAIGHT; PALMET-RUBIN, 2011, p. 4, tradução nossa).

O uso da informação estatal¹⁸ leva, portanto, a acreditarmos que os administradores públicos podem definir os mecanismos prioritários de acesso à informação e configurá-los de acordo com os seus interesses – nem sempre em prol do bem comum –, mesmo quando estão conscientes do quão fundamental é a legitimidade da transparência para a democracia.

Essa forma de pensamento na era gerencial demonstra que a visão patrimonial pode estar implícita, já que o detentor de poder não almeja dividi-lo ou redistribuí-lo, podendo utilizar sua condição de “moderador” (ou de “decisor”) para dificultar, com o suporte dos meios burocráticos disfuncionais, essa necessária divisão ou redistribuição.

Este uso do poder de modo equivocado seria uma contrasenso, pois a ideia de acesso com fins de transparência, principalmente na esfera pública, objetiva proporcionar igualdade e não manipulação ou qualquer outra forma de fidelização ou clientelismo¹⁹,

18 Adotamos informação estatal como sinônimo de informação governamental, visto que o ente “Estado” tem suas ações atreladas ao “governo”, reagindo de acordo com um determinado contexto político.

19 Condição que impõe uma troca de favores entre o detentor de poder/decisão e aquele que necessita da informação.

e a manutenção desta cultura conflituosa representa uma afronta ao bom andamento da concepção republicana.

O ex-ministro brasileiro Bresser-Pereira ratifica este entendimento, ao afirmar que “a transparência efetiva da coisa pública e de sua gestão é a garantia mais concreta da democracia participativa contra a violação dos direitos republicanos e a privatização da *res publica*” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 91). Ao mesmo tempo, Bresser-Pereira menciona a ideia de “transparência efetiva”, que, em nossa visão, só pode vir a ocorrer se a relação entre sociedade e Estado estiver balizada por uma igualdade de condições, que, no mundo capitalista, não se configura pela sua própria natureza e pela concepção desigual que o sustenta.

Essa concepção ganha força nos estudos de Bairral, Silva e Alves, para os quais “a transparência é um elemento da comunicação entre cidadão e gestor público, um contrato social tácito em que, na perspectiva da clássica teoria da agência, o principal (cidadão) delega ao agente (gestor público) uma atividade de seu interesse e monitora sua realização” (BAIRRAL; SILVA; ALVES, 2015, p. 645).

Essa configuração estabelece uma relação delicada de conflitos, que Bairral, Silva e Alves (2007) chamam de “assimetria informacional”, sendo, na visão destes, uma situação gerada por três fatores. Primeiro, o administrador público pode gerenciar e conduzir o processo de acesso à informação à sua maneira. Segundo, esta escolha por parte do agente público impacta no *status quo* tanto do próprio quanto do cidadão. E no terceiro, e mais complexo de todos, “as ações do agente dificilmente são observáveis pelo principal (cidadão), o que leva à existência da assimetria informacional²⁰” (BAIRRAL; SILVA; ALVES, 2015; SLOMSKI, 2007).

Seria, neste contexto, um retorno aos interesses do particular sobre o público (visão patrimonialista); um jogo de interesses sopesados, que tenderiam a levar a administração pública a fomen- tar o sigilo como regra. E, por fim, o afastamento total, embora não explícito, da transparência – e a sustentação da opacidade – na ges- tão pública, inviabilizando que os cidadãos participem e se envolvam tanto na tomada de decisão quanto no controle da execução de tudo aquilo que se relaciona com a administração pública.

Além disso, só é possível proporcionar controle e monitora- mento se existem adequados acesso, participação e gestão isonô- mica e técnica. Logo, abordar transparência pública, no seu sentido de “prestar contas” (ou *accountability*), é discutir a capacidade de proporcionar acesso à informação com foco na efetividade, cuja defi- nição, recorrendo-se ao Dicionários Houaiss abarca:

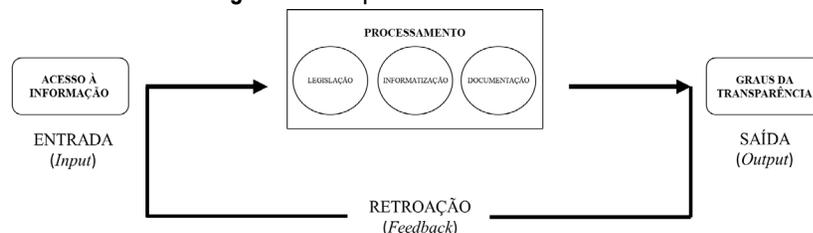
Caráter, virtude ou qualidade do que é efetivo. Faculdade de produzir um efeito real. Capacidade de produzir o seu efeito habitual, de funcionar normalmente. Capacidade de atingir o seu objetivo real. Realidade verificável; exis- tência real; incontestabilidade. Disponibilidade real. Pos- sibilidade de ser utilizado para um fim. Qualidade do que atinge os seus objetivos estratégicos, institucionais, de formação de imagem etc. (HOUAISS, 2018).

Assim, nossa compreensão, criada a partir da discussão até aqui realizada, coaduna a ideia de que as ações direcionadas ao acesso à informação são o meio pelo qual a transparência se “mate- rializa” ou, em melhor definição, se torna “efetiva”. Do mesmo modo como o tipo de material com o qual se fabrica um objeto influi em sua transparência, o tipo de condução ou gestão, numa perspectiva micro – ou governança, numa perspectiva macro – são atributos para avaliar os instrumentais (dispositivos) de sustentação e promoção do

acesso informacional, influenciando no resultado dinâmico entre o polo da opacidade e seu outro extremo de nosso interesse²¹: a transparência.

Logo, compreendemos transparência como um resultado dependente de diferentes ações, recursos e instrumentos a cargo do poder público. Visualizamos o vocábulo para além de algo “translúcido”, denotando-o como o resultado intangível da articulação de meios utilizados, de modo inteligente, pelos quais se pode (ou não) obter a informação. Podemos, então, entender a transparência como parte de um sistema, sendo este composto por “entrada”, “processamento”, “saída” ou “resultado” e, por fim, o “feedback” ou “retroalimentação”.

Figura 2 - Transparência como um sistema



Fonte: elaborada pelo autor.

A figura 2 elucida parte da ideia da Teoria Geral dos Sistemas²², mas na sua abordagem para a transparência. Nela, defendemos que o acesso à informação passa por um processamento que se estrutura em algumas dimensões (legislação, informatização, documentação, conforme recorte adotado neste livro), mas não se esgota nelas.

21 Adotamos a relação transparência x opacidade como enfoque, embora reconhecamos a existência de outras possibilidades relacionadas à qualidade da informação.

22 A Teoria Geral dos Sistema foi criada pelo biólogo austríaco Ludwig von Bertalanffy, definindo um conjunto de elementos que interacionam entre si e cujas partes são interdependentes. No campo da Administração, essa teoria foi adotada pois a organização é, por vezes, considerada um “organismo vivo”, exigindo que seus problemas sejam analisados de modo holístico e macro orientado.

Ainda assim, restritos a eles por ora, ao analisarmos a figura, verificamos que o “acesso à informação” se configura como o início de um pleito do cidadão, que tem o direito de obter o acesso, independentemente de motivação, pois todas as informações em posse do poder público devem ser acessíveis, resguardando-se apenas o respeito à intimidade e as informações de natureza sigilosa.

Nesse mesmo sentido, entendemos que o acesso não pode ter limitações ou obstáculos quando de seu processamento, ou seja, a demanda pelo acesso informacional impõe uma “estrutura legal” que proporcione essa ação; “meios tecnológicos” que expandam a dimensão desse acesso; e, por fim, que a “documentação decorrente da ação público-governamental” esteja adequadamente resguardada e organizada, já que tem relevância como meio de prova, de história, de memória e dela se extraem informações.

Logo, na inexistência destes critérios mínimos, traduzidos no centro da figura 2, os graus de transparência resultantes do sistema apontado serão insatisfatórios e não atenderão aos princípios direcionados à boa gestão pública, em especial aqueles preceituados na Carta brasileira de 1988: “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988).

Por conseguinte, depreende-se que a qualidade do meio de acesso (*entrada/input*) impacta o grau da transparência (*saída/output*). Portanto, o resultado – variável: límpido, translúcido ou diáfano, como propôs Chevalier (1998, p. 251) – é a qualidade/graus da transparência e os meios são os seus dispositivos que proporcionam o acesso à informação. E essa qualidade do acesso necessita ser aperfeiçoada (*retroação/feedback*), possibilitando que o ciclo sistêmico contribua constantemente para o resultado da melhoria contínua da transparência.

Embora reconheçamos que a ideia de sistema possa parecer pouco flexível, a concepção ora em análise não se trata de um conceito estático-hierárquico, como geralmente se propõe. Mas, sim,

a identificação de etapas fundamentais de um processo que contribua para explicitar como as diferentes partes influenciam a relação entre o acesso à informação e a propagação da transparência pública em seu conjunto.

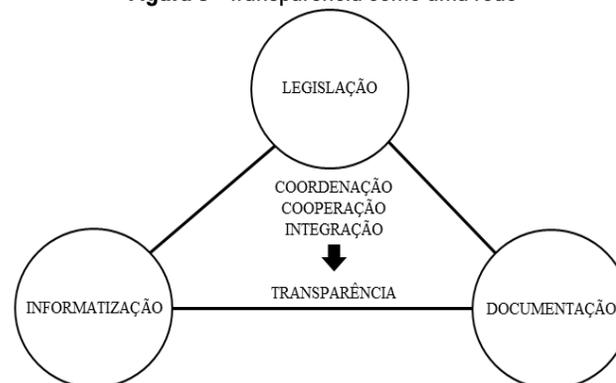
Uma outras perspectiva para o estudo da transparência pública insere-se no conceito de rede. Segundo Goldsmith e Eggers, a ideia de rede, que vem sendo difundida entre os diferentes governos, traz uma relação menos hierárquica e enrijecida, contando, em especial, com uma mudança do setor público, que abrange:

Governos como terceira parte: o aumento, já de várias décadas, do uso de empresas privadas e organizações sem fins lucrativos – em oposição ao uso de servidores do governo – na prestação de serviços e cumprimentos de metas de políticas; **Governo coordenado:** a crescente tendência de agências governamentais múltiplas, muitas vezes até mesmo em múltiplos níveis de governo, de unirem-se na prestação de serviço integrados; **Revolução Digital:** os recentes avanços tecnológicos, que permitem às organizações colaborar, em tempo real, com parceiros externos, de formas anteriormente impossíveis; **Demanda do consumidor:** crescente demanda dos cidadãos por maior controle sobre suas próprias vidas e por mais opções e variedade de serviços governamentais. Exige-se a tecnologia de prestação de serviços customizada que foi semeada no setor privado (GOLDSMITH; EGGERS, 2011, p. 24-25, grifos nosso).

Em relação à concepção em rede, observam-se quatro aspectos relevantes que podem ser aplicados ao estudo sobre a transparência pública: a participação da iniciativa privada na gestão da informação, como referência, em que pese sejam necessários cuidados na migração de ideias do mundo “empresarial” e sua aplicação à área pública, visto que estas possuem diferentes papéis e realidades, além de um provável conflito de interesses nesse relacionamento; a adoção de coordenação, buscando uma solução de cooperação e integração dentre os diferentes instrumentos (ou dispositivos)

direcionados ao acesso à informação pública; o uso da tecnologia como aporte à prestação de serviço de informação ao cidadão; e, por fim, o atendimento às necessidades dos cidadãos, cujas realidades devem ser consideradas quando se estruturam ações direcionadas à promoção do acesso e da transparência das informações públicas. Em alusão a este entendimento e ao disposto na figura 2, entendemos que a ideia de integração entre os diferentes instrumentos de acesso à informação também é um requisito essencial para a análise da efetividade da transparência pública.

Figura 3 - Transparência como uma rede



Fonte: elaborada pelo autor.

A figura 3 aponta, com referência sucinta da conceituação de rede, que elementos relacionados ao acesso direcionado à transparência – como a legislação de acesso, o uso da informatização como aporte ao serviço de informação e o papel da gestão sobre a documentação – precisam ser coordenados, atuando por meio de cooperação e integração, visando a garantia da transparência.

Entendemos que a transparência como sistema ou como rede só pode ser aperfeiçoada se, e somente se, os atores²³ puderem

23

Cidadãos, políticos, empresas, instituições públicas, organizações sem fins lucrativos, grupos políticos e outros.

participar na máxima possibilidade de igualdade de condições possíveis. Além disso, essa participação democrática evita ou mitiga os efeitos da assimetria informacional, já que a participação de diferentes atores propicia uma vigilância sobre a monopolização da informação sob a égide do Estado, representando, portanto, requisito para o controle democrático da mesma.

Com especial enfoque nessa última abordagem, a noção de acesso à informação passa a ser encarada como um processo fundamental ao acesso democrático nas abordagens que discutem como evitar que a informação seja tratada de modo assimétrico na sociedade (JARDIM, 1999, p. 75).

Como resultado dessa perspectiva apontada pelo pesquisador José Maria Jardim, verificou-se, ainda que tardiamente, que temos como desdobramentos a criação de normativos legais sobre o acesso à informação (como a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2012) e dados abertos, conforme se configurou a partir do Decreto nº 8.777, de 10 de fevereiro de 2016. Assim, ainda que apresentando algum tipo de limitação quanto à sua abrangência e impacto para a sociedade, ambos os normativos representam marcos no direcionamento para a mitigação de assimetrias informacionais, a universalização do acesso e, por conseguinte, a promoção e sustentação da democracia.

Esse acesso democrático se traduz em graus maiores ou menores de transparência em uma sociedade que foi direcionando seu interesse, pouco a pouco, por informação, podendo ela também ser chamada de “sociedade da transparência”. Frisamos, porém, que há quem desacredite dessa chamada “sociedade da transparência”, como é o caso do filósofo coreano Byung-Chul Han, para quem aquela “[...] é uma sociedade de desconfiança e de suspeita, que, em virtude do desaparecimento da confiança, agarra-se ao controle” (BYUNG-CHUL HAN, 2017, p. 110). Em outras palavras, o autor destaca que a exigência por transparência configura um fracasso social,

visto que os valores morais básicos são frágeis e, por isso, a transparência emergiria como um “imperativo social” (*ibidem*, p. 111-112).

Concordamos em certa medida com esse conceito divergente de transparência e o que ele representa, como expõe o filósofo. Mas, reconhecemos também que abordar transparência pública hoje é discutir a sociedade (mesmo esta tomada por um imperativo social, como apontou aquele autor) e o papel do Estado como partícipe deste campo de conflito.

No Brasil, um país reconhecido como “em desenvolvimento”, há relevância em se discutir tais temas, pois a jovem democracia do país ainda passa por ajustes de pesos e contrapesos em muitos aspectos do cenário nacional. Isto resta claro quando, no âmbito informacional, se verifica que a primeira Lei de Acesso à Informação só veio a ser concebida 23 anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda que esta garantia já figurasse como previsão constitucional explícita no fim dos anos 1980 no Brasil.

Nesta discussão, adicionamos ainda a chegada do conceito de transparência pública no Brasil que, equivocadamente, foi muito atrelado à ideia de prestar contas financeiras, resquício dos embates e crises fiscais que o país atravessou nos anos 1980-1990, levando a procrastinar discussões mais amplas sobre o papel da informação pública e de seu acesso na perspectiva qualitativa.

Um dos mais importantes elementos que corroborou para a emergência do conceito de transparência no Brasil foi a saída de um Estado ditatorial (1964-1988) e a reabertura em direção à democracia (1985-1988), tema importante no cenário em discussão. O clamor popular por medidas democráticas era pujante já a partir de 1983, quando se começava a falar em “Diretas Já”, um movimento que reivindicou o direito à escolha dos presidentes da República por meio do voto popular. Este episódio histórico trazia consigo também o anseio pelo fim da censura, pelo resgate dos direitos civis e o direito

à informação que são elementos de um contexto assentado no sentido mais amplo de democracia.

O conceito de democracia é vasto e condiciona a uma discussão teórica profunda. Entretanto, para esta obra, centralizamo-nos na percepção da democracia na visão de Bobbio, Matteucci e Pasquino que a discutem a seguir:

Para não nos perdermos em discussões inconcludentes é necessário reconhecer que nas duas expressões “Democracia formal” e “Democracia substancial”, o termo Democracia tem dois significados nitidamente distintos. **A primeira indica um certo número de meios que são precisamente as regras de comportamento acima descritas independentemente da consideração dos fins. A segunda indica um certo conjunto de fins, entre os quais sobressai o fim da igualdade jurídica, social e econômica, independentemente dos meios adotados para os alcançar.** Uma vez que na longa história da teoria democrática se entrecruzam motivos de métodos e motivos ideais, que se encontram perfeitamente fundidos na teoria de Rousseau segundo a qual o ideal igualitário que a inspira (Democracia como valor) se realiza somente na formação da vontade geral (Democracia como método), ambos os significados de Democracia são legítimos historicamente. Mas a legitimidade histórica do seu uso não autoriza nenhuma ilação sobre a eventualidade de terem um elemento conotativo comum. Desta falta de um elemento conotativo comum é prova a esterilidade do debate entre fautores das Democracias liberais e fautores das Democracias populares sobre a maior ou menor democraticidade dos respectivos regimes. Os dois tipos de regime são democráticos segundo o significado de Democracia escolhido pelo defensor e não é democrático segundo o significado escolhido pelo adversário. **O único ponto sobre o qual uns e outros poderiam convir é que a Democracia perfeita — que até agora não foi realizada em nenhuma parte do mundo, sendo utópica, portanto — deveria ser simultaneamente formal e substancial.** (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998, p. 329, grifos nossos).

Salientamos a afirmativa que entende a democracia como imperfeita, não se obtendo êxito, segundo os autores, em nenhuma “parte do mundo”. Esta posição, à qual concordamos, permite compreender que, ainda que imperfeita, a democracia é o melhor sistema político que as sociedades alcançaram. Isto defendemos pois, no âmbito da discussão informacional, democracia é vigor para a publicidade e para a informação transparente.

Embora haja outras visões do mesmo autor sobre “democracia”, é oportuno apontar uma das definições mais relevantes ao escopo deste livro: “governo da democracia como governos do poder público em público” (BOBBIO, 2015, p. 18). Isto denota que a democracia é, em primeiro lugar, o espaço de representatividade. E, esta, para se confirmar, necessita de visibilidade, pois, como aponta Bobbio, “é por trás do véu da invisibilidade que amadurecem e se difundem os grandes e pequenos vícios que minam pela raiz os sistemas democráticos” (BOBBIO, 2015, p. 18).

Nesse sentido, observamos que a existência de democracia é pressuposto para a existência da transparência pública. Sem a primeira, não há a segunda. Logo, com a redemocratização, no caso brasileiro, oportunizou-se um espaço para a emergência do conceito. Entretanto, embora convivamos hoje num sistema democrático, a concepção de transparência pode estar restrita, em especial pelas limitações do próprio sistema democrático, como apontamos.

No Brasil, esta concepção restrita de transparência encontrou lugar no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), aqui já citado, e que foi um documento da agenda reformista concebida no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2001). Lustosa ratifica este entendimento restritivo adotado pelo plano, quando afirma que o PDRAE e as demais reformas alçadas no período FHC “tentaram enfrentar apenas o problema do esgotamento financeiro do Estado brasileiro” (LUSTOSA, 2006, p. 153). Mas o autor é categórico:

Esse tipo de reforma é **incapaz** de alterar as relações entre Estado e sociedade, valorizando o interesse do cidadão enquanto consumidor de bens públicos, incorporando a sua participação, superando a neutralidade burocrática e mudando o sentido de responsabilidade pública. (*Idem*, grifo nosso).

O texto do autor indica a existência de ações, no PDRAE, que alteram a relação “Estado versus Sociedade”, e nossa compreensão é que isto passa por um modelo de transparência pública que não privilegie apenas o aspecto orçamentário-financeiro, como também ratifica o autor, ainda que reconheçamos que a fazenda pública, historicamente, seja um dos norteadores da vigilância estatal sobre os cidadãos – vide a obrigatoriedade de imposto de renda anual, no caso brasileiro.

Para que não repitamos o viés do estudo da transparência com enfoque exclusivamente quantitativo, devemos refletir, em especial, sobre os aspectos qualitativos acerca: da adoção de dispositivos legais que estruturem um legítimo sistema de informação pública, como leis, decretos e demais normativos; a verificação de quais meios de comunicação são adotados pelo governo com fins de atender ao seu público alvo, base do princípio constitucional da publicidade²⁴; da avaliação do papel de instituições fundamentais ao acesso informacional, como é o caso das instituições arquivísticas; da promoção de mudanças na cultura do serviço público, abrangendo o modo de pensar dos servidores e de sua “clientela”, o cidadão, nesta abordagem; do fomento a uma sociedade cada vez mais organizada e articulada; e, por fim, da promoção de uma publicidade estatal que contribua para a efetiva divulgação da informação, fazendo esta chegar a diferentes públicos, quer sejam eles dos centros urbanos ou do interior; quer sejam ricos ou pobres.

24 Diferenças comparadas a outros elementos essenciais à informação: publicidade (protocolo de divulgação da informação); *accountability* (prestação de informação) e transparência (resultado mais positivo do processo de informar).

Para além disso, é preciso, no contexto de protocolos para tornar a informação pública, que exista uma atuação tanto “ativa” quanto “passiva” acerca da transparência. Acerca destes últimos aspectos, segundo a cartilha *Acesso à Informação Pública – uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)*, da Controladoria-Geral da União (CGU), eles correspondem a dois tipos de transparência:

Transparência Ativa: A Administração Pública divulga informações à sociedade por iniciativa própria, de forma espontânea, independentemente de qualquer solicitação.

Transparência Passiva: A Administração Pública divulga informações sob demanda em atendimento às solicitações da sociedade. (CGU, 2011, p. 24, grifos nossos).

Ou seja, a transparência ativa equivale a uma atuação proativa por parte da administração pública, na qual estão, entre suas características, a disponibilização de informações em “dados abertos”. Estes, segundo a definição da *Open Knowledge Internacional*, em síntese, “são abertos quando **qualquer pessoa pode livremente acessá-los**, utilizá-los, modificá-los e compartilhá-los para qualquer finalidade, estando sujeito a, no máximo, exigências que visem preservar sua proveniência e sua abertura” (OPEN KNOWLEDGE INTERNACIONAL, 2018, grifo nosso). O dado aberto pode, por exemplo, favorecer a criação de aplicativos de pesquisa de preços relativos à combustíveis, luz, água, promovendo eventual acesso a quem possa interessar. Pode, também, contribuir em pesquisas científicas que tracem panoramas acerca de temas de interesse público, como violência, saúde e outros assuntos no escopo dos dados disponibilizados pela administração pública em acesso livre (*Open Access*).

Já a transparência passiva é uma atuação reativa da administração pública, pela qual o cidadão tem direito a solicitar informações dos órgãos públicos e estes devem, nos prazos da lei, repassá-los aos interessados, respeitados os limites de acesso às informações pessoais e aquelas classificadas em grau de sigilo. Um exemplo brasileiro dessa configuração é o Serviço de Informação

ao Cidadão (SIC), pelo qual qualquer um pode obter informações dos órgãos e entidades da administração estatal, como previsto na Lei de Acesso à Informação.

Mas há um passo além sobre a dicotomia entre transparência ativa e passiva: a qualidade dessa informação disponibilizada depende, necessariamente, da articulação e do planejamento das instituições que a possui.

Um dado aberto (ação de transparência ativa), disponibilizado na internet de modo inadequado e sem o uso de extensões abertas, acaba por não ajudar o cidadão (estudantes, pesquisadores e o indivíduo, em sua vontade e necessidade cotidiana de se informar), pois impõe a ele mais um dificultador no já assimétrico processo de acesso.

Do mesmo modo, quando este mesmo cidadão faz um pedido de acesso à informação (ação de transparência passiva), a resposta, se não objetivamente elucidada, mantém uma desnecessária – por vezes descuidada – prática de opacidade. Por outro lado, o solicitante precisa saber o que quer da administração pública e como obter tal informação, ficando delegado ao Estado ofertá-lo condições estruturais (internet) e sociais (educação) para atender sua finalidade. Esta escolha configura a adoção de um valor social ou princípio fundamental para a função estatal comprometida com a democracia.

Afirmamos isto porque a transparência é um princípio de governança (em linhas gerais, atos, ações e valores como princípios do ato de governar) que possibilita o *accountability*, permitindo o controle social por parte dos cidadãos que, em conjunto, podem contribuir para o cerceamento de práticas abusivas no âmbito da gestão estatal (SILVA; BARBOSA; HORTALE, 2016). Entretanto, compreendemos que não há governança, em especial pública, sem que haja uma gestão que priorize boas práticas e atividades com qualidade e integridade pública²⁵.

Logo, o conceito de transparência pública vai muito além do simples atendimento ou conformidade às leis e regulamentos estabelecidos (*compliance*), fundamentando-se também na qualidade do acesso e de forma dependente dos agentes promotores deste e como encaram esta prerrogativas do ponto de vista de seus valores e de suas concepções ideológicas.

Observa-se, assim, que há uma possibilidade antagônica na discussão sobre o acesso – em certa medida, pouco explorado discursivamente –, que vai um passo além da posição filosófica defendida pelo autor Byung-Chul Han (2017), aqui já mencionado. Se este encara a sociedade da transparência como sinônimo de um mundo em suspeição, é possível que sua afirmativa seja reforçada – e talvez ratificada – pelo contexto ideológico em que vivemos, fundamentando uma visão de mundo “naturalmente” segregadora.

Tratar-se-ia, aplicando ao estudo sobre transparência, de uma visão que possibilita concebê-la como sinônimo de atendimento às perspectivas ideológicas assentadas nas visões das configurações assimétricas informacionais: a) *patrimoniais-burocráticas*; e b) *gerencialistas*, defendidas por este autor e fruto das reflexões ora em comento.

A percepção da transparência como patrimonial-burocrática se estrutura no conceito de patrimonialismo (confusão na relação público-privado) e na “disfunção da burocracia” (aqui, o modelo enrijecido de administração pública, e não o proposto originalmente por Max Weber).

Neste caso, a administração pública, por meio de suas políticas, adota medidas de acesso à informação, sopesados seus anseios particulares (patrimonial), inviabilizando os meios pelos quais se obtém o acesso (burocracia): quer seja por legislações inconsistentes e incoerentes, quer seja por serviços de acesso à informação pública com obrigatoriedades que trazem obstáculos à obtenção da informação.

Nesse contexto, cria-se uma *configuração de acesso informacional assimétrico patrimonial-burocrático*, que se caracteriza por impor dificuldades para o acesso por meio de vontades pessoais e pouco racionais, mas que estariam respaldadas, subjacentemente, por uma “pseudoburocracia”, ou uma disfunção da burocracia, necessária ao cumprimento da ação.

Por sua vez, a percepção da transparência como gerencialista se aproxima do conceito de *gerencialismo*, mas com algumas diferenças importantes. Enquanto “gerencial” é aquilo que provém da necessidade de se gerir e, portanto, da adoção de práticas e técnicas de gestão essenciais ao processo organizacional, a ação “gerencialista” ou “ideologia gerencialista”, na concepção do teórico Vincent de Gaulejac:

[...] valoriza a mobilidade e a flexibilidade, transformando não só o modo de organização das empresas, mas o conjunto da sociedade. Em um mundo caracterizado pela integração, estratificação, centralização e hierarquização, esse novo modelo introduz a instabilidade, a ruptura, a precariedade e a insegurança. A busca da produtividade acarreta uma diminuição dos empregos protegidos e a rejeição dos trabalhadores com desempenho insuficiente. As tarefas não qualificadas e os empregos operários são automatizados ou confinados a empresas externas que não beneficiam seu pessoal com as mesmas vantagens. (GAULEJAC, 2007, p. 246).

Observa-se que a ideologia gerencialista traz, no seu escopo, as assimetrias pertinentes ao modelo de produção capitalista para o campo organizacional.

Oportunamente, cabe resgatar um dos pontos que Paradel e Costa (2013) destacaram como características da administração gerencial: “o direcionamento para o mercado” (agente central de atuação do capital). Portanto, se o foco deste modelo é o mercado, sopesar a adoção de práticas de gestão em contextos diversos ao da iniciativa privada é um desafio posto no mundo neoliberal.

Bourdieu, na obra *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*, descreve que o conceito neoliberal – uma versão moderna do liberalismo econômico/capitalista – embora se coloque como difusor de boas práticas para os Estados, em realidade “coloca em risco todas as estruturas coletivas capazes de resistirem à lógica do livre mercado” (BOURDIEU, 1998, p. 137).

Colocar “em risco” é uma tradução para a manutenção de pressupostos capitalistas: existência de desigualdades, periferias e um contínuo processo de obsolescência. Logo, estas características do capital – marcadas também em âmbito informacional: diferentes tratamentos da informação (inexistência de dados organizados e meios de acesso), obsolescência de infraestruturas legais (legislações não adequadas ao contexto) e a alocação de instituições como periféricas na estrutura organizacional das administrações centrais (como os arquivos públicos) – esculpem o que, definimos como *configuração de acesso informacional assimétrico gerencialista*.

Logo, com a emergência da administração gerencial, que trouxe práticas de empresas para o âmbito do serviço público, podemos inferir que esta também trouxera consigo sua ideologia, através da qual os mecanismos de acesso seriam concebidos não pensando no cidadão, mas, sim, em atender esta agenda pautada numa ideologia gerencialista, amparada pelo naturalizado processo econômico-capitalista, e não gerencial, resultado da atividade essencial ao funcionamento das organizações.

A ideologia, assim como nos conceitos de “transparência” e “informação”, é um termo que tem vários sentidos e denotações. Um dos estudos mais amplos sobre ideologia foi realizado por Eagleton, para quem as concepções do vocábulo ideologia se expressariam nas seguintes definições:

[...] o processo de produção de significados, signos e valores na vida social; **um corpo de ideias característico de um determinado grupo ou classe social**; ideias que

ajudam a legitimizar um poder político dominante; **ideias falsas que ajudam a legitimizar um poder político dominante**; comunicação sistematicamente distorcida; aquilo que confere certa posição a um sujeito; formas de pensamento motivadas por interesses sociais; pensamento de identidade; ilusão socialmente necessária; a conjuntura de discurso e poder; o veículo pelo qual atores sociais conscientes entendem o seu mundo; conjunto de crenças orientado para a ação; a confusão entre realidade linguística e realidade fenomenal; oclusão semiótica; o meio pelo qual os indivíduos vivenciam suas relações com uma estrutura social; **o processo pelo qual a vida social é convertida em uma realidade natural**. (EAGLETON, 1997, p. 15-16, grifos nossos).

Acompanhando a visão de Eagleton, que explicita a ideologia como possível reflexo do poder político dominante, Marilena Chauí afirma que “a ideologia é um instrumento de dominação de classe e, tal como, sua origem é a existência da sociedade em classes contraditórias e em luta” (CHAUÍ, 2008, p. 95).

Por fim, para o filósofo esloveno Slavoj Žižek, ideologia é uma “doutrina, um conjunto de ideias, crenças e conceitos direcionados a nos convencer de sua ‘veracidade’, mas sendo utilizada como um inconfesso interesse particular de poder” (ŽIŽEK, 1996, p. 15).

Respeitadas as mais diversas concepções sobre o termo “ideologia”, e que não se esgotam neste resumido debate, apontamos a concepção que elenca o processo ideológico como a naturalização de ações por parte do Estado, cuja avaliação cautelosa se faz necessária. Ou seja, essa naturalidade, bem fundamentada, pode, por exemplo, esconder na administração gerencial uma ideologia gerencialista capitalista por meio de discursos de difícil questionamento.

David Harvey ratifica esta compreensão quando afirma: “O capitalismo internaliza práticas tanto canibais como predatórias e fraudulentas” (HARVEY, 2013, p. 124). Nesse texto, o autor faz também menção a Rosa Luxemburgo, para quem seria “[...] preciso esforço

para discernir, nesse emaranhado de violência política e lutas pelo poder, as leis férreas do poder econômico" (*idem*).

Trazemos à baila essa visão crítico-ideológica pois, no escopo dessas definições, é possível também refletir em que medida a transparência pode ser apenas um discurso, que, numa avaliação meticulosa, se apresenta dissonante da realidade, como impõem os pressupostos dos ideólogos-gerencialistas. Talvez, nesse contexto, pudéssemos chamá-la na verdade de uma "pseudotransparência", pela qual o direcionamento informacional não é ratificado pela prática ou pela operacionalização do nosso sistema anti-opacidade (instrumentos que balizam o acesso à informação).

Citamos dois exemplos para este contexto: 1) o papel do arquivo que administra os documentos das administrações públicas em todos os níveis, mas que não é valorizado pelos entes governamentais (instituição necessária no discurso, mas não empoderada na prática); 2) o esforço dos governos em criar portais de transparência, considerando que a internet, no Brasil, ainda não é uma realidade igualitária e, muito menos, a capacidade do cidadão em compreender aquilo que está disponível via *web* (promoção de cultura de tecnologia como discurso de acesso informacional, mas num país com população sem computador, sem internet – e, se a tem, com pífia qualidade ou até mesmo não se levando em conta possível analfabetismo funcional).

Estas questões permeiam incoerências nos caminhos adotados pela administração pública no trato informacional, mas que, a partir de um discurso ideológico bem fundamentado, imputam a ideia de que há ações de transparência mesmo quando apontamos que estes dispositivos se demonstram falhos ou precários. Por estes motivos nos interessamos em analisar estes dispositivos que podem revelar, a partir de uma reflexão crítica, inadequações na concepção de transparência pública adotada em nosso país.

Na incapacidade de o usuário do serviço público identificar, por exemplo, a importância do arquivo como um dispositivo fundamental ao acesso, mas, eventualmente, valorizar um portal

(mesmo que não tenha condição de usá-lo), é que se fundamentaria a possibilidade de uma ideologia subjacente sobre as políticas de transparência e acesso, criadas por um discurso harmônico, bem delimitado, mas carregado de eufemismos, como indicam Eagleton (1997), Chauí (2008) e Žižek (1996).

Esta visão é uma das muitas possibilidades do significado político de transparência, como demonstramos na discussão desta seção. Porém, resgatando a epígrafe deste ponto: “[...] transparência pode significar muitas coisas”, conforme apontaram Tapscott e Ticoll (2005, p. 22), elencamos a seguir alguns dos inesgotáveis sentidos deste vocábulo a partir das discussões até aqui apresentadas.

Compreendemos que transparência é aquilo que é atravessado por luz; que se concebe a partir de várias matizes, graus e significados; representação de possíveis ideias verdadeiras; característica daquilo que se permite ver através de algo material ou não; pureza e limpidez; ato honesto de divulgação das políticas públicas; cultivo de características sinceras; pulmão democrático; campo de relações antagônicas necessárias; sinônimo de sociedade a favor de regras morais e indicativo de sua derrota moral; regras “do jogo” bem definidas e claras; expressão real dos mais nobres direitos democráticos; uma filosofia que deveria permear a administração pública em todos os seus atos; um processo que percorre a adequada recuperação da informação e sua interdependência dos mecanismos ou dispositivos de acesso informacional; uma ideologia discursiva mas não efetiva, internalizada pelas práticas capitalistas (BLUTEAU, 1728; CHEVALIER, 1998; ŽIŽEK, 1996; EAGLETON, 1997; JARDIM, 1999; HOOD, 2000; CHAUÍ, 2008; HARVEY, 2013; MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2016; BARRO-NES, 2016; BYUNG-CHUL HAN, 2017; CNTRL, 2018; AULETE, 2018).

Definimos, complementarmente nesta obra, nossa concepção de transparência pública: o grau mais alto da qualidade informacional, resultante das melhores e mais genuínas ações, práticas e estratégias direcionadas à promover o acesso à informação pública, envolvendo, em especial, os recursos legais, as plataformas tecnológicas empregadas para informar e os arquivos públicos como

agentes protagonistas deste processo por serem pavimentos para a garantia do acesso como aporte para a cidadania, para o respeito aos direitos humanos individuais e coletivos e para a democracia.

Logo, entendemos também que é na inexistência destes condicionantes que se configura a opacidade e, por conseguinte, se inviabiliza a efetividade informacional necessária aos direitos da sociedade com relação aos serviços de informações a que todos deveriam ter providos, na perspectiva democrática.

Além disso, esta composição teórica permite que compreendamos e possamos discutir a transparência por diferentes nuances (que não se findam nestas) – entre elas, a transparência quanto ao seu nicho organizacional (privado ou público); quanto à sua finalidade (quantitativa ou qualitativa); quanto aos instrumentos de acesso à informação (de “baixa qualidade-efetividade” e com “alta qualidade-efetividade”) –, como apontamos nos quadros de 1 a 3 a seguir.

Quadro 1 - Transparência quanto ao objetivo da informação no nicho organizacional

	PRIVADO	PÚBLICO
EFEITOS	Atende aos acionistas e investidores.	Atende ao cidadão.
	Visa ao lucro e à rentabilidade.	Visa ao bem comum.
	Proporciona ambiente favorável para os ideais econômicos.	Proporciona ambiente adequado para atender aos anseios de informação da população e do Estado.

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 2 - Transparência quanto ao foco da finalidade da informação pública

	QUANTITATIVA	QUALITATIVA
EFEITOS	Sinaliza direcionamento à gestão de recursos orçamentários, contábeis e financeiros do Estado numa ótica de racionalização dos recursos públicos.	Sinaliza direcionamento à gestão de índices e taxas qualitativas da administração pública (número de homicídios por número de habitantes; taxa de óbito de crianças recém nascidas etc.).

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 3 - Transparência quanto aos “instrumentos/recursos de acesso à informação” pública

	BAIXA QUALIDADE-EFETIVIDADE	ALTA QUALIDADE-EFETIVIDADE
EFEITOS	Proporciona dispositivos marginalizados, embora importantes para a consecução da transparência.	Proporciona dispositivos pensados e empoderados para atender as boas práticas de governança pública quanto à transparência estatal.
	Atua com baixa possibilidade de eficiência, eficácia e efetividade.	Atua com alta possibilidade de eficiência, eficácia e efetividade.
	Adota de uma <i>Configuração de Acesso Assimétrico Patrimonial-Burocrático ou Gerencialista</i> .	Gere com base na administração pública gerencial e práticas simétricas/igualitárias, favorecendo políticas informacionais como instrumentos de direitos humanos.
	Traduz o escopo de limitações dos instrumentos/recursos.	Traduz o escopo de possibilidades dos instrumentos/recursos.

Fonte: elaborado pelo autor.

O quadro 1 estabelece uma configuração pela qual trabalha-se a transparência a partir do nicho ao qual se atrela: ou ao âmbito **privado** (e sua finalidade lucrativa) ou ao campo das instituições **públicas** (e sua função social), como Abrucio (1997) já observava. Nesta ilustração, compreendemos, primeiramente, que o campo “privado” percebe a transparência como requisito para atendimento aos interesses dos diferentes *stakeholders* (fornecedores, proprietários, clientes, governos, comunidade do entorno, acionistas), que desenvolvem papéis relevantes para os objetivos de uma empresa, em especial ações relacionadas a investimentos e à expansão de mercados consumidores.

Na mesma medida, observamos que a transparência, neste caso, visa à rentabilidade, pois companhias cada vez mais abertas e com dados disponíveis agregam confiabilidade ao mercado, possibilitando o aumento de sua carteira de clientes e de investidores, o que também amplia a lucratividade.

Além disso, numa perspectiva mais ideológica e menos gerencial, a transparência de empresas privadas pavimenta os anseios capitalistas sobre o acesso à informação, pois, através desta, é possível a identificação de oportunidades para a criação, a ampliação e a fusão de negócios prósperos que movimentem a economia, além de contribuir para o mapeamento e a criação de possíveis clientelas (“nichos de mercado”), trazendo, mais uma vez, retorno para os empresários.

Já a perspectiva sobre a transparência no contexto “público” é condicionada como um dos pilares da boa prestação de serviços ao cidadão ou ao contribuinte. Portanto, no contexto público, tem-se por visão o conceito de bem comum, ou seja, a ideia pela qual aquilo que é público deve ser compartilhado por todos, já que tudo que o Estado possui é proveniente dos esforços de cada cidadão. Por isto, sendo esta sentença uma hipótese verdadeira, compete ao ente “Estado” favorecer um ambiente adequado para que as ações públicas, inclusive as de natureza informacional, possam ser bem gerenciadas e partilhadas por e com todos.

Na sequência, o quadro 2 apresenta dois aspectos da teoria sobre a transparência: a **quantitativa**, sobre a qual as questões do orçamento estatal são mais prementes; e a **qualitativa**, sobre a qual a análise se fundamenta na discussão das políticas públicas e na efetiva prestação de serviços ao cidadão.

Podemos também chamá-las de accountability **quantitativa** e accountability **qualitativa**, respectivamente. A visão “quantitativa” sobre a transparência tem um caráter estatístico-racional, ou seja, quanto mais dados disponíveis, mais o Estado ou a sociedade podem ter a noção da capacidade econômica, financeira e orçamentária de uma nação, buscando meios para racionalizar esses números em prol da “saúde” das contas públicas.

Por outro lado, a perspectiva de transparência para o uso “qualitativo”, utiliza esses mesmos dados para monitorar e repensar

políticas públicas que tenham por finalidade melhorar a vida da população. A grande lacuna que separa estas duas percepções concentra-se na ideia de que não se é possível pensar isoladamente os recursos públicos, devendo-se primar por uma gestão quantitativa-qualitativa a ser planejada de modo a respeitar a necessária economicidade estatal, mas com equilíbrio que favoreça e oportunize a qualidade de vida de toda a sociedade envolvida.

Por fim está a questão que permeia o quadro 3 – a discussão sobre a existência ou não de qualidade-efetividade nos instrumentos/recursos de acesso à informação pública –, adotando questões que abordam a relação entre marginalização e empoderamento das instituições; eficiência e ineficiência da gestão pública; e assimetrias (ideológicas ou não) e simetrias, no processo de acesso à informação pública, relativas à transparência, temas que nos dedicamos mais em particular nesta obra.

Entendemos que dispositivos classificados como de **“baixa qualidade-efetividade”**, ou obsoletos, frustram a expectativa pelo pleno acesso informacional, já que estes aproximam a ação estatal da opacidade e, por conseguinte, distanciam-na da transparência. A existência de legislação e a ausência de zelo direcionado ao seu cumprimento; portais de serviço *web* do governo estruturados exclusivamente sob a ótica da informática, sem uma preocupação com o usuário (e desprezados da realidade social do país); a precarização da infraestrutura de órgãos relevantes para o acesso à informação, como a Controladoria-Geral da União (que monitora a Lei de Acesso à Informação) ou o Arquivo Nacional (que responde pela gestão de documentos da administração pública no Executivo federal), perifilizam e inviabilizam a efetividade da transparência.

Tais dispositivos contribuem para a geração de posturas assimétricas informacionais, já que a marginalização de alguns deles contribui para que a infraestrutura precária e a pouca (ou nenhuma) condição de exercício de uma atividade com finalidade informacional

justifiquem barreiras ao acesso aos dados/informações sob a guarda da administração pública.

Na mesma medida, quando analisamos a proposta de transparência pública entendida como “**alta qualidade-efetividade**”, entendemos esta como uma possibilidade estabelecida em três pontos fundamentais: a) valorização de “instrumentos/recursos de acesso à informação” com o intuito de proporcionar a ampliação da cidadania e o respeito aos direitos humanos fundamentais, dentre eles o de o cidadão poder se informar; b) atuação estratégica pensando formas para que o funcionamento desses “meios” possa ocorrer visando o tripé eficiência-eficácia-efetividade, o que pode ser contemplado pela governança e pelas políticas públicas de Estado; e c) a concepção pela qual a administração pública deve agir com foco em reduzir as possibilidades de assimetrias e desigualdades informacionais, já que a mitigação destas favorecem a promoção de um Estado democrático de direito sólido, justo e igualitário.

É oportuno frisar que esta última abordagem será norteadora das discussões deste livro, uma vez que a obra se pauta pela efetividade dos chamados “instrumentos/recursos de acesso à informação” ou, mais especificamente, “Dispositivos de Acesso à Informação” ou “Prismas”, como expomos no título da obra, ao fazermos analogia com o papel legal, tecnológico e arquivístico sobre os quais nos detemos.

Desdobram-se, desta perspectiva, dois critérios de avaliação basilares, a saber: **a) possibilidades:** corresponde ao escopo analítico das condições possíveis que podem direcionar a instrumentalização do acesso à informação a legitimar a efetividade da informação pública na figura da transparência; e **b) limitações:** corresponde ao escopo analítico das condições desfavoráveis dos meios para obtenção do acesso, que precisam ser aperfeiçoados, e que, suas lacunas, não colaboram para o direcionamento do acesso à informação, que pode sustentar a efetividade da transparência.

O confronto crítico entre estas perspectivas traça, em nossa compreensão, a capacidade do Estado brasileiro, na figura do Poder Executivo federal, de proporcionar a desejada efetividade à transparência das informações públicas.

1.2 TRANSPARÊNCIA & GOVERNANÇA

A discussão sobre transparência deve vir atrelada a uma discussão sobre governança, pois há uma relação intrínseca entre estes conceitos no âmbito da gestão pública e no desdobramento das ações para implementação de suas políticas. Essa convergência se dá na medida em que a “boa governança”, segundo a literatura, tem, entre seus princípios, a transparência das organizações.

O conceito de governança, que, na língua portuguesa, é derivado da palavra *governo*, possui diferentes interpretações e sentidos. Este pode ser definido como o modo pelo qual empresas, organizações sem fins lucrativos, igrejas, governo, ou qualquer outro grupo, organizado e estruturado a partir das premissas da Administração, se relacionam com seu público (interno e externo), como se envolvem em causas que impactam a comunidade e de que forma se posicionam com relação à sua conduta ética no plano empresarial e político.

Essa afirmação vai ao encontro do que afirma Costa: “o conceito está associado a mudanças nos processos e estruturas por meio dos quais a sociedade é gerida, envolvendo a redefinição de limites entre governos e organizações privadas com ou sem fins lucrativos” (COSTA, 2017, p. 332).

Originalmente concebido do inglês *governance*, o conceito de governança tem suas definições nos postulados do Banco Mundial (BM). Portanto, assim como a “transparência”, infere-se que a diretriz organizacional sobre “governança” se agregou ao campo

público-estatal contextualizada pela adoção de uma administração mais gerencial, cujas características envolvem a busca por resultados e a visão do cidadão como cliente.

Esta afirmação se coaduna ao exposto por Jardim, que afirma: “Ela [a governança] data do início dos anos de 1990, impulsionada pelo Banco Mundial, sob a perspectiva de novas formas de exercício da capacidade dos governos para produzir, implementar e avaliar políticas públicas” (JARDIM, 2018, p. 13).

O Banco Mundial, segundo o sítio eletrônico da Organização das Nações Unidas (ONU), é “uma agência especializada independente, do Sistema das Nações Unidas, e a maior fonte global de assistência para o desenvolvimento, proporcionando cerca de US\$ 60 bilhões anuais em empréstimos e doações aos 187 países-membros”. É uma instituição, portanto, de grande poder financeiro, que estabelece regras e influencia seus países partícipes a adotarem melhores práticas e reformas como requisitos para a concessão de empréstimos e financiamentos.

Harvey ratifica esta visão quando menciona, em sua obra *O neoliberalismo: história e implicações*, que tanto o Fundo Monetário Internacional (FMI) quanto o Banco Mundial representam centros de propagação e implantação do que chamou de “fundamentalismo do livre mercado” (HARVEY, 2011, p. 32). Ou seja, medidas de amplo alcance que determinam as políticas públicas em países-membros da entidade e que são, muitas vezes, fiadores de aportes financeiros essenciais à gestão destas nações.

Ainda sobre o BM, tem-se que o mesmo produz, periodicamente, um relatório intitulado *Governance and the law*, onde são listadas as boas práticas a serem adotadas pelas nações favorecidas pela instituição. Em uma das versões do documento, expedida no ano de 2017, o banco apresenta uma definição de governança e cita suas características:

[...] o processo pelo qual atores estatais e não estatais interagem para projetar e implementar políticas dentro de um determinado conjunto de regras informais que moldam e são moldadas pelo poder. **Este Relatório define poder como a capacidade de grupos e indivíduos de fazer com que outros ajam no interesse desses grupos e indivíduos, trazendo resultados específicos.** Dependendo do contexto, os atores podem estabelecer um governo como um conjunto de instituições estatais formais (um termo usado na literatura para denotar organizações e regras) que aplicam e implementam políticas. Também dependendo do contexto, **os atores estatais desempenharão um papel mais ou menos importante de respeito aos atores não estatais**, tais como organizações da sociedade civil ou *lobbies* de negócios. Além disso, a governança ocorre em diferentes níveis, de organismos internacionais, a estados nacionais, instituições, agências governamentais locais, comunidades ou associações empresariais. Essas dimensões geralmente se sobrepõem, **criando uma complexa rede de atores e interesses** (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 3, tradução e grifos nossos).

Como o próprio Banco aponta, a governança emerge de uma configuração daqueles que detêm poder, com a existência de uma “complexa rede de atores” e de “interesses”. Estes detentores de poder, em grande medida, estão subordinados às ideias de negócio, fundamento do capitalismo, como o texto chancela ao afirmar que “os atores estatais desempenharão um papel mais ou menos importante de respeito aos atores não estatais”; entre estes os “*lobbies*²⁶ de negócios” (BANCO MUNDIAL, 2017).

Essa conjuntura de interesses tem por característica atender às demandas de mercado, núcleo da concepção econômico-capitalista. Acerca disto, Castells menciona que “a sociedade em rede, em suas várias expressões institucionais, por enquanto

26

Grupo de pessoas ou organização que tem como atividade buscar influenciar, aberta ou secretamente, decisões do poder público, especialmente do Poder Legislativo, em favor de determinados interesses privados.

é uma sociedade capitalista” (CASTELLS, 2016, p. 555), nos levando a deduzir que a adoção de governança, mesmo na área pública, pode seguir uma cartilha de cunho econômico, indo também ao encontro de uma concepção ideológico-gerencialista que pode estar direcionando as medidas de transparência no Brasil.

Nesse mesmo sentido, apontamos a concepção de Groenewegen, para quem a governança “diz respeito às instituições que influenciam como as corporações alocam recursos e retornos” (GROENEWEGEN, 2004, p. 353). Por analogia, as instituições influenciadoras definidas pelo autor seriam, em âmbito público: a sociedade civil organizada, os fornecedores que prestam serviços ao Estado e todos os demais participantes que se envolvem, exigem ou demandam, direta ou indiretamente, da administração pública. Eles esperam desta o retorno de seu investimento (impostos) aplicado às estruturas estatais, e, por conseguinte, demandam cada vez mais acesso à informação, no intuito de monitorar e controlar aquilo que provém do fruto do trabalho de toda a comunidade.

Por estas premissas, uma adequada política de governança prega a ideia de equidade, *accountability* e responsabilidade, e agrega a estas o conceito de transparência, formando os chamados *princípios básicos da governança*, como sinaliza o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC).

O IBGC, uma organização sem fins lucrativos, e principal referência do Brasil para o desenvolvimento das melhores práticas da chamada “Governança Corporativa” define quatro termos em seu sítio eletrônico, a saber:

Quadro 4 - Princípios da governança corporativa

PRINCÍPIO	CONCEPÇÃO
Equidade	Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (<i>stakeholders</i>), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

Prestação de Contas (Accountability)	Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.
Responsabilidade Corporativa	Os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional etc.) no curto, médio e longo prazos.
Transparência	Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro , contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização .

Fonte: IBGC, 2009, grifos nossos.

Depreende-se do quadro 4 que o princípio da transparência vai além da ideia financeira, posicionando também questões intangíveis, como o conceito de valor. Esta ponderação tem relação com os valores que uma organização carrega pois, ao longo das décadas, em especial no âmbito privado, os clientes passaram a requerer não somente bons produtos ou serviços, mas também que as empresas respeitassem, em seus processos produtivos ou de serviços, o cuidado com elementos relevantes à sociedade, dentre eles a sustentabilidade e as boas práticas de direitos humanos. Mas, numa incoerência perceptível, as ações de governança corporativa são, em regra, definidas por instituições de interesse econômico que nem sempre estão calcadas por esses elementos presentes na esfera da responsabilidade social.

Como exemplo, podemos mencionar a prática da escravidão contemporânea, pela qual algumas organizações privadas recrutam trabalhadores brasileiros e de outros países e, sob um contrato tácito, lhes dão comida e moradia (em condições insalubres e precárias) em troca de sua mão-de-obra (às vezes sem remuneração

e, quando existente, ínfima). Estas possibilidades, que ainda são recorrentes, levam as organizações a adotarem cada vez mais os princípios da “boa governança”, pois, através deles, é possível aperfeiçoar as práticas de gestão por meio de critérios e princípios éticos, sinalizando à comunidade sua adequação aos princípios humanitários mais relevantes, correspondendo ao que podemos chamar de um bom “marketing social” ou “marketing positivo”.

Ressaltamos que existem outras entidades plurinacionais que buscam difundir, ao menos no discurso, um desenvolvimento econômico mais equitativo e responsável, como demanda o conceito de governança. Uma delas é a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), composta por aproximadamente 40 países, do qual o Brasil não faz parte, que adota uma política econômica similar a partir das diretrizes dessa organização. Nesse sentido, a OCDE divulga periodicamente um relatório intitulado *Principles of Corporate Governance*, no qual os princípios da governança são abordados, para as nações que fazem parte do grupo, por meio de seis temáticas:

Assegurar a base para uma estrutura eficaz de governança corporativa; os direitos e tratamento equitativo dos acionistas e as principais funções de propriedade; investidores institucionais, bolsas de valores e outros intermediários; o papel das partes interessadas; *Disclosure* (divulgação) e **transparência**; e as responsabilidades do conselho. (OCDE, 2015, p. 5-6, tradução e grifo nosso).

Logo, depreende-se dos textos do IBGC, numa perspectiva nacional, e da OCDE, numa abordagem internacional, que transparência é uma das diretrizes de sustentação da governança na visão mais corporativa do termo, sendo estas instituições – juntamente com o Banco Mundial – referências para implementação dos princípios no mundo.

No Brasil, é possível perceber que, aos poucos, o tema também foi se aproximando das práticas das organizações nacionais, principalmente no âmbito privado. O pesquisador Edson Cordeiro da Silva, em sua obra *Governança Corporativa nas empresas* (2006),

traça um panorama histórico da governança, explicitado no quadro a seguir, que apresenta alguns acontecimentos internacionais e nacionais (Brasil) entre 1950 e o início do século XXI.

Quadro 5 - Governança corporativa “empresarial” – Mundo x Brasil até o ano 2000

ANO	MUNDO	BRASIL
1950-1960	Forte presença do acionista familiar majoritário.	*
1970	Fundada, nos Estados Unidos, a <i>National Association of Corporate Directors</i> (NACD).	Criação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).
1980	Empreendedor americano destaca a falta de transparência das companhias nos EUA.	*
1990	Definição do papel da auditoria externa diante de grandes escândalos internacionais.	Definição do papel da auditoria externa diante de grandes escândalos nacionais.
1992	Criação do primeiro código das melhores práticas da <i>Cadbury Commission</i> , na Inglaterra.	*
1994-1995	Lançamento da <i>Corporate Governance Guideline</i> , da General Motors.	Criado o Instituto Brasileiro de Administração (atual IBGC).
1996-1998	Primeira revisão do Código <i>Cadbury</i> .	Aumento do poder da CVM.
1999	OCDE elabora o <i>Principles of Corporate Governance</i> , com enfoque nos países-membros.	*
2000-	*	Criação de níveis diferenciados de governança pela BOVESPA.

Fonte: SILVA, 2006, p. 20-22, com adaptações. (*Sem registro do autor.)

Observa-se, no quadro 5, que, na metade do século XX, ainda havia uma presença de organizações familiares que não se pautavam pela separação entre a vida privada e as ações institucionais. Já entre 1970 e 1980, iniciou-se um movimento que exigia das empresas mais transparência de suas ações, em especial pela criação de organizações como a *National Association of Corporate Directors* (NACD), uma instituição não governamental americana que buscava

capacitar gestores, com foco em “promover culturas de diretoria com foco na melhoria contínua, criação de valor de longo prazo e fortalecimento da confiança do investidor e do público” (NACD, 2020). Nos anos 1980, como ainda pontua o quadro, os empresários começam a sinalizar a falta de transparência das organizações americanas, dando eco à opacidade que se constituía até então no meio corporativo. Estas questões vão colaborando para uma preocupação em escala internacional, gerando códigos de boas práticas e propiciando a criação de organismos de referência para a prática da boa gestão.

No Reino Unido, por exemplo, a criação do *Relatório Cadbury* – que objetivava “definir responsabilidades de conselheiros e executivos, visando à prestação responsável de contas e transparência, em atenção aos interesses legítimos dos acionistas”, segundo o sítio “*Governança Corporativa*”²⁷ – sinalizava o direcionamento para práticas mais zelosas da gestão da informação. O Brasil, com certo atraso, também passa a se preocupar com questões de governança, o que fica demonstrado quando, no quadro 5, são destacadas a criação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a implementação de auditorias externas nas empresas brasileiras como requisito de confiabilidade e a criação do já citado Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC).

Nos Estados Unidos, referência ocidental para o campo econômico-empresarial, tão somente foi adotada uma legislação rigorosa sobre a prática de governança, intitulada *Lei Sarbanes-Oxley*, após os anos 2000. Acerca desta legislação, modelo para a prática de governança, Colares Oliveira e Linhares apontam:

As várias crises de credibilidade enfrentadas pelo mercado de capitais norte-americano **em virtude da falta de transparência das organizações**, suas frequentes fraudes corporativas e da manipulação dos balanços influenciaram para que, em junho de 2002, fosse criada

a Lei Sarbanes-Oxley, nos Estados Unidos. Tal lei contempla um conjunto de regras rígidas que visam criar um ambiente de governança corporativa. (COLARES OLIVEIRA; LINHARES, 2007, p. 161, grifo nosso).

De volta ao contexto brasileiro, a entidade de controle de mercado – a Comissão de Valores Mobiliários – foi constituída nos anos 1970, mas só obteve poder efetivo de controle nos anos 1990, segundo aponta Silva (2006). Este poder efetivo se desenvolveu na década de 1990 em função do processo de redemocratização do país, que trouxe novas premissas ao campo da gestão pública, entre elas o controle das empresas, e pela introdução de mecanismos de gestão essenciais à fiscalização do mercado, como pregava a cartilha gerencial do período, fruto do Consenso de Washington²⁸.

Na esteira dessas medidas de expansão do conceito de governança no Brasil, o PDRAE inseriu, no contexto da administração pública, medidas de governança na mesma direção da iniciativa privada, delineando mais uma etapa da transição do modelo burocrático, ainda persistente à época, para o gerencial, conforme trecho do documento supracitado que explicita categoricamente esta opção: “pretende-se reforçar a governança [...] através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial” (BRASIL, 1995, p. 13).

Logo, o conceito de *governança corporativa privada* passa a integrar as políticas da administração central, principalmente no governo federal, configurando-se como *governança corporativa pública*. Infere-se ainda que, para a cultura do poder público brasileiro, este tenha sido um marco para que se estabelecesse a diferença entre governança e gestão.

O documento “*Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria*”, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU)²⁹, diferencia as funções daqueles dois últimos conceitos:

Quadro 6 - Diferença entre governança e gestão.

GOVERNANÇA	GESTÃO
Definir o direcionamento estratégico	Implementar programas
Supervisionar a gestão	Garantir a conformidade com as regulamentações
Envolver as partes interessadas	Revisar e reportar o progresso de ações
Gerenciar riscos estratégicos	Garantir a eficiência administrativa
Gerenciar conflitos internos	Manter a comunicação com as partes interessadas
Auditando e avaliar o sistema de gestão e controle	Avaliar o desempenho e aprender
Promover <i>accountability</i> e transparência	-

Fonte: TCU, 2014.

Com base no quadro 6, compreendemos que governança é uma pauta de valor, comprometida em especial com a efetividade e sua produção de efeitos, enquanto gestão se relaciona à operacionalização, preocupando-se em especial com a eficácia, isto é, a realização de ação administrativa, e a eficiência, que demarca o adequado uso de recursos. Podemos afirmar também que a relação entre os conceitos perpassa, na governança, a avaliação, direcionamento e monitoramento; e, na gestão, o planejamento, a execução, o controle e ações corretivas (TCU, 2014, p. 48).

As considerações registradas pelo TCU, cujo papel constitucional é definido como de controle externo (verificação da probidade dos atos por uma perspectiva extrínseca), apontam para um dos atores de

interesse na discussão sobre governança pública, que tanto envolvem agentes estatais (como é o referido tribunal) quanto não estatais.

Secchi, fundamentado nos estudos de Kooiman (1993) e Richards e Smith (2002), aponta que a governança pública é a “forma de interação horizontal entre atores estatais³⁰ e não estatais³¹ no processo de construção de políticas públicas” (SECCHI, 2011, p. 122). A pesquisadora Luzia Zorzal, sobre a mesma questão, amplia esta definição ao afirmar em sua tese de doutorado que governança envolve a “[...] eficiência dos governos – **incluindo accountability e transparência** – ocupa-se dos direitos humanos, coesão social, igualdade, democracia, cidadania, participação, corrupção, entre outros” (ZORZAL, 2015, p. 72, grifo nosso).

A pesquisadora supracitada nos apresenta que o conceito de governança contempla um conjunto de elementos singulares e que, com certa frequência, estão na pauta das discussões sobre os objetivos de um Estado-nação e sua configuração para a promoção de políticas públicas universalizantes.

Nesse sentido, embora seja da característica da governança uma estreita relação entre atores do Estado e não-estatais, “o ponto é que a governança, enquanto um novo modelo de gestão pública, requer a concepção de estruturas e processos próprios, que se diferenciam, se é que isto é possível, de concepções tradicionais da gestão pública”, afirmam Peci, Pieranti e Rodrigues (2008, p. 52). Embora os autores defendam “governança” como um modelo, cabe registrar que a governança é, em realidade, uma prática organizacional que agrega princípios considerados estratégicos e cuja filosofia influencia a capacidade executiva da gestão corporativa.

Compete-nos destacar que o termo “governança corporativa”, originalmente, se vincula às instituições privadas. Mas, com a

30 Instituições e agentes vinculados aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

31 Movimentos sociais, organizações empresariais e não-lucrativas, entidades multilaterais.

emergência da visão gerencial adotada pelo poder público, o conceito tanto pode ser aplicado para o âmbito das empresas com fins lucrativos quanto aos órgãos e entidades da administração pública. Saliçadas estas questões, faz-se necessário, então, traçar as diferenças entre a “governança corporativa pública” e sua equivalente no campo privado.

A “governança corporativa pública” pode ser considerada um complexo de ações e processos que estabelecem as diretrizes (políticas, costumes, culturas) numa organização administrada direta ou indiretamente pelo Estado. Mas que, pela própria natureza deste ente, se configura a partir de relações fora do universo estatal. Na “governança corporativa privada”, tem-se a direção que uma instituição privada almeja para alcance de seus resultados: neste caso, o lucro e o retorno para os acionistas, condicionando esforços e diretrizes que tenham por objetivo atender suas necessidades de retornos econômicos.

É possível afirmar que no âmbito da “governança corporativa pública”, tem-se o mesmo intento, mas espera-se que os resultados ou retornos reflitam e culminem no bem comum, que pode ser traduzido pela adequada e igualitária prestação de serviços à população. Portanto, entendemos que os princípios que fundamentam as decisões e práticas das instituições públicas necessitam estar em consonância com esses últimos objetivos.

Do mesmo modo que transparência faz parte dos princípios da governança corporativa privada (Banco Mundial, 2017; OCDE, 2018; IBGC, 2018), é possível afirmar que ela também integra as práticas de governança corporativa pública (ZORZAL, 2015; TCU, 2014), sobretudo pela adoção da administração gerencial advinda das políticas concebidas em meados dos anos 1990. Nesse sentido, Abrucio e Oliveira, por exemplo, afirmam:

[...] Em resumo, a governança pública é hoje uma corrente da **teoria da administração pública** que **procura compatibilizar os critérios de democratização com os de busca de melhor desempenho das políticas, acreditando que o Estado tem um papel de liderar o**

processo de resolução dos problemas coletivos, mas deve fazê-lo a partir da interação com a sociedade. (ABRUCIO; OLIVEIRA, 2014, p. 9, grifo nosso).

Ou seja, demonstra-se que a governança pública impacta a relação de três temas recorrentes para a função social do Estado: democratização³², políticas públicas³³ e participação³⁴ (ABRUCIO; OLIVEIRA, 2014). Interessa salientar que os autores defendem a liderança do “Estado”, tendo ele a função de coordenar, administrar e gerenciar as questões que alocam os interesses da sociedade. Ao seguir isto, entendemos que o Estado está pautado pelo sentido mais genuíno de governança, que se diferencia de outros elementos correlatos.

Governança, muitas vezes, se confunde com governabilidade e até mesmo com governo. Por isso, destacaremos os apontamentos de Braman (2004), em seu texto de referência para a Ciência da Informação, *The emergent global information policy regime*, extraindo deste *paper* aspectos distintos sobre os referidos termos.

O **governo** são as instituições, regras e práticas formais de entidades geopolíticas com base histórica; a **governança** representa as instituições formais e informais, **regras, acordos e práticas de atores estatais e não estatais cujas decisões e comportamentos têm um efeito constitutivo sobre a sociedade**; e **governamentalidade** são os contextos cultural e social a partir dos quais os modos de governança surgem e pelos quais são sustentados. (BRAMAN, 2004, p. 13, tradução e grifos nossos, com adaptações).

Governança insere-se na perspectiva filosófica de Estado; o governo à forma de atuar política e gerencialmente no bojo das estruturas estatais por limitado período; e governabilidade é a capacidade do governo obter (e manter) apoio político e condições

32 Tornar algo democrático; fundamentado na democracia.

33 Decisões de governo direcionadas a resolver problemas públicos.

34 Envolvimento coletivo nas questões de natureza pública.

suficientes ao papel executivo que deseja empreender enquanto está em exercício do poder.

Assim, com base em nossa definição e a partir do texto da última autora, compreendemos que, se governança tem por princípio diferentes interesses, isto passa a ser um desafio para a "governança pública da informação" quando da adoção do princípio da transparência. Esta não pode ser uma medida protocolar, mas, sim, uma prática cultural que atenda ao interesse público mesmo diante de interesses contrários dos diferentes atores envolvidos.

A "governança pública da informação" envolve o efetivo emprego de esforços e meios (recursos, pessoas, políticas) por parte dos entes públicos (Estado, governo, poderes e organizações) no intuito de articularem-se em prol da construção de um legítimo e sustentável espaço que dê envergadura ao processo de acesso informacional (que precede a transparência), contemplando o zelo pela efetividade quantitativa e qualitativa das premissas necessárias à garantia da divulgação das informações sob a guarda da administração pública.

Silva corrobora este nosso entendimento quando aponta que a transparência, no conjunto das ideias de governança, "é mais do que a 'obrigação de informar', mas, sim, uma prática da administração de cultivar o 'desejo de informar'" (SILVA, 2006, p. 23). Ou seja, o autor aponta que a transparência deve ser algo almejado pelas organizações e não uma simples medida encarada como obrigatória para configurar os preceitos de governança. Em realidade, isto tem que se tornar uma ação de apelo prático e efetivo, que se desdobre em todas as ações do poder público.

Logo, o desafio para a efetivação do princípio da transparência, no âmbito de medidas de governança pública, é lidar com esta delicada relação entre estatais e não estatais, pois é preciso mediar uma relação que gera assimetrias informacionais prejudiciais à informação pública. Por outro lado, em âmbito endógeno, a administração

pública necessita reconhecer e adotar a transparência como uma premissa de valor, utilizando-a na execução dos processos, ações e serviços sob sua gerência. Isto deve estar ratificado em documentos oficiais, como a legislação que norteia um Estado, bem como se representar em outras medidas de acesso, tais como os portais de governos e os arquivos públicos. Mas, esta chancela passa pela cuidadosa separação entre os anseios de caráter privado e a função pública que, se inexistente, agrega conflito de interesse ao processo direcionado à governança e por extensão à sua filosofia de transparência.

Machado Filho homologa esta visão ao afirmar que, “em uma empresa privada ou pública, clube, associações cooperativas, universidades, sempre existirão **conflitos de interesses**, derivados da delegação de algum tipo de poder” (MACHADO FILHO, 2013, p. 76, grifo nosso). Porém, o autor destaca ainda: “Na sua essência, a governança trata da minimização de assimetrias e conflitos de interesses inerentes à delegação do poder” (*idem*).

Reconhecemos, assim, a importância do tema governança e, em especial, se considerada a compreensão do tema na área governamental, traz-se elementos para se compreender qual a função da governança pública da informação. Aqui, esta é entendida adicionalmente como as ações empreendidas por um governo para mitigar as possíveis assimetrias informacionais de um Estado-nação.

Esta medida atravessa, entre outras, a adoção de práticas, padrões, princípios e a conformidade das normas – como o *compliance*³⁵ –, e uma decisão político-gerencial que estabeleça um compromisso da gestão pública na adoção de ações direcionadas à transparência das informações do poder público brasileiro. Um acordo que garanta, na perspectiva da informação, um conjunto normativo de acesso, uma visão da tecnologia que contemple os diferentes aspectos sociais que

35

Práticas, atos ou ações organizacionais em conformidade com requisitos e procedimentos legais amplamente reconhecidos.

envolve a promoção deste serviço e que priorize a fonte da informação pública: o documento e suas instituições mantenedoras.

Este compromisso com a governança, a nível federal de governo, parece, em tese, ter se estabelecido em 2017, durante o governo Michel Temer, quando foi publicado o decreto que dispôs sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e que será oportunamente aprofundado em seção a frente.

Mas, de modo preliminar, temos que o referido decreto, promulgado sob o nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, define governança pública como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017).

O normativo legal traz princípios similares aos que propõem as cartilhas internacionais: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência. Ademais, define onze diretrizes para a administração pública federal brasileira, cuja abordagem se desdobra no exposto pelo quadro 7 a seguir.

Quadro 7 - Diretrizes do decreto de governança pública federal

ABORDAGEM	CONCEPÇÃO NORMATIVA
Resultado	Direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades.
Simplificação	Promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico.
Desempenho	Monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.

Integração	Articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público.
Conduta	Fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades.
Controle	Implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores.
Avaliação	Avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios.
Decisão	Manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade.
Racionalização	Editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente.
Formalização	Definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais.
Acesso	Promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Fonte: Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (grifo nosso).

Entre as diretrizes do decreto, observamos uma preocupação com a promoção da transparência, ratificada pelo fortalecimento do acesso público às informações. Ademais, o instrumento legal que institui a prática de governança pública na administração federal traz em seu escopo a definição de “valor público”, que é compreendido como os “produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público [...]” (BRASIL, 2017).

A introdução do conceito de “valor público”, embora tardia, tem grande vinculação com a ideia de governança pública, pois este

termo também pode ser encarado como um conjunto de valores que, na concepção de Fulgêncio, “são os conceitos de ética e de conduta adotados pelos indivíduos e pelas organizações” (FULGÊNCIO, 2007, p. 661). Já Geraldo Duarte, em seu *Dicionário de Administração*, enuncia valores como um “conjunto de princípios ou elementos de natureza ética, estética ou filosófica praticados por uma pessoa, um grupo ou uma organização” (DUARTE, 2002, p. 352). Schermerhorn, em uma perspectiva expandida, define valores como “[...] crenças amplas sobre o que é ou não um comportamento adequado” (SCHERMERHORN, 2014, p. 576) e as subdivide em três tipos:

Fundamentais ou essenciais: crenças básicas, compartilhadas pelos membros de uma organização, as quais influenciam o comportamento das pessoas; **Instrumentais:** são preferências relacionadas aos meios utilizados para atingir os fins necessários; **Terminais:** são preferências sobre os fins desejados. (*Idem*, grifo nosso).

A concepção de valores instrumentais, como coloca Schermerhorn (2014), é o tema de interesse na discussão do âmbito da governança pública da informação. Se o conceito representa um conjunto de valores e princípios, abarcando entre eles a transparência, compreender as condutas instrumentais da governança pública da informação é, por conseguinte, entender quais os meios preferenciais adotados para a consecução da transparência. Isto é, o que de fato a administração pública tem valorizado como recurso para o sucesso da disseminação da informação.

Entendemos que estas escolhas de valores, ou estes meios preferenciais, ganham relevância no âmbito do acesso à informação e o impacto que este modelo recebe a partir da governança pública adotada. A atitude política ou a decisão de gestão em contemplar uma governança pública da informação é pré-requisito para que se obtenha efetividade na transparência, reduzindo o grau de incertezas na legitimidade das ações direcionadas à publicização das informações.

Segundo Jardim, a noção de acesso à informação é discutida desde “a redução de incertezas no processo de recuperação da informação em um ambiente específico à produção de mecanismos de largo alcance social com este objetivo” (JARDIM, 1999, p. 75). O autor complementa esta perspectiva quando afirma que “a noção de acesso à informação tende a se configurar como projeto democratizante, destinado a romper com a desigualdade informacional característica das sociedades contemporâneas” (JARDIM, 1999, p. 7).

Na mesma direção, a pesquisadora Ana Maria Barcellos Malin, em artigo intitulado *O mal-estar brasileiro na sociedade da informação*, infere que a discussão sobre informação tem que responder:

[...] à demanda por produção e distribuição de informação de maneira “industrializada”, como ocorre atualmente, requerendo um padrão gerencial baseado em regras impessoais, estáveis e racionalmente estruturadas. É a **tradicional fragilidade desse padrão de comportamento**, sobretudo no âmbito institucional, que alimenta o mal-estar num mundo movido a partir de informações. (MALIN, 1998, p. 30, grifo nosso, com adaptações).

A autora afirma ainda que, “na sociedade da informação, mais do que na sociedade industrial, a modernização não pode ser uma mera questão de aparência” (MALIN, 1998, p. 35), indo ao encontro das discussões que já abordamos sobre uma transparência eufemística que pode estar existindo no contexto brasileiro.

As pesquisas empreendidas por Jardim (1999) e Malin (1998) estão tratando do que hoje chamamos de *assimetria informacional*, quer seja pelo papel democratizante do acesso, quer seja pela reflexão acerca da distribuição da informação no âmbito governamental.

A preocupação com um acesso assimétrico vem sendo, aos poucos, fruto de esforços governamentais, ainda que nem sempre por uma atitude proativa, e de cientistas e estudiosos do campo social, como os anteriormente citados.

Aprofundando a discussão sobre essas assimetrias, no campo da discussão sobre governança, inferimos que elas envolvem duas das abordagens mais relevantes da Ciência da Informação: a representação e a recuperação de informação, e como esta é tratada ao se pensar um fluxo informacional. Essa perspectiva, na visão da pesquisadora Rosali Fernandez de Souza, abrange: “os esforços de tratamento da informação [que] se direcionam para satisfazer necessidades informacionais de uma demanda cada vez mais crescente e diversificada de usuários”. (SOUZA, 2007, p. 116).

Logo, tão importante quanto a representação e a recuperação, são também os fluxos da informação aos quais pertencem estes conceitos da teoria da informação. O pesquisador Aldo de Albuquerque Barreto observa que estes fluxos de informação se movem entre dois polos.

Em um primeiro nível, os fluxos internos de informação se movimentam entre os elementos de um sistema de armazenamento e recuperação da informação, e se orientam para sua organização e controle. Estes fluxos internos têm uma premissa de razão produtiva, sendo um conjunto de ações pautadas por um agir baseado em princípios práticos. (BARRETO, 2007, p. 23).

Segundo Barreto, “fatos e ideias” são processados por um “sistema” que envolve o “armazenamento e a recuperação” da informação, compreendendo, nesta etapa, ações que transitam da seleção da informação ao seu uso. Estabelecidos a criação e o processamento da informação, resulta-se numa realidade de “assimilação”, ou seja, a “apropriação da informação” pelo usuário. Observamos, assim, que o pesquisador Aldo de Albuquerque Barreto destaca um fluxo, que vai da “criação da informação” (entrada) a “realidade” (saída), e que nos sugere uma analogia à ideia da Teoria Geral de Sistemas (TGS).

Barreto destaca ainda que “a promessa do conhecimento teria que considerar o indivíduo, seu bem-estar e suas competências para interiorizar a informação” (BARRETO, 2007) e este planejamento

precisa estar assentado nas técnicas de seleção, entrada, classificação, armazenamento, recuperação e uso, como a figura pontua. Ou seja, o armazenamento e a recuperação da informação (aqui compreendida ainda em modo *lato sensu*) passam pela escolha e adequação dos melhores meios (configurações) para se realizar o processamento, desde a seleção ao uso.

Considerando o papel da governança sobre a informação pública, esta situação torna-se cada vez mais importante, pois as escolhas pelas quais a administração pública adotará como o melhor processo refletirão no seu principal resultado: a transparência. Além disso, fica evidenciado que a governança pública da informação requer, obrigatoriamente, que se pense com cuidado e planejamento as mais diversas etapas do processo informacional em favor da transparência e do acesso. Isto circunda ações de cunho legal (leis de acesso), tecnológico (serviços de internet) e arquivístico (gestão de documentos), por exemplo.

Nesse sentido, cabe destacar trecho da fala do Prof. Dr. Bern Frohmann, em palestra proferida na abertura do *VII Encontro Nacional de Ciência da Informação*, em Marília, São Paulo, em outubro de 2006:

O caráter público, material e social da informação em nosso tempo nomeia uma importante tarefa para os estudos da informação: como conciliar estudos sobre o fenômeno da informação em nosso tempo com **estudos das práticas sociais e públicas, das realidades políticas, da economia e da cultura**. Isto é importante porque os pesados aparatos tecnológicos disponíveis hoje em dia para coletar, processar e utilizar informação exercem profundos **efeitos na textura**, andamento, ritmo e estruturas do dia a dia. **Refiro-me aos aparatos governamentais** e aos das grandes corporações, cujos recursos excedem em muito o Produto Interno Bruto de muitas nações, incluindo as corporações de mídia, de entretenimento e as indústrias culturais, que são propriedade de grupos bastante concentrados e monopolizados. (FROHMANN, 2006, p. 1, grifo nosso).

Compreendemos que, ao citar “efeitos na textura”, Frohmann estabelece que a reflexão sobre a informação necessita considerar o seu fluxo, pois, nestes, estarão os requisitos para se atender as necessidades informacionais dos usuários e da sociedade, os quais poderão obter, a partir disto, condições melhores ou piores dentre as diferentes medidas para o alcance do acesso informacional.

Esta questão, que impacta o princípio da transparência pública, está correlacionada à efetividade das ações direcionadas à governança pública da informação estabelecida no âmbito institucional-estatal.

Cabe complementar esta visão com o exposto por Malin, quando, ao estudar a gestão do Estado como campo de reflexão, afirma: a premissa do valor da informação no âmbito do Estado pode ocorrer por duas razões: “[...] o **político** – até mesmo porque “Estado” e “Política” têm em comum a referência do fenômeno poder (BOB-BIO, 1986)” e a “[...] busca pela **eficiência** (medida econômica do uso de recursos em um processo)” (MALIN, 2003, grifos nossos).

A tênue linha que divide a esfera política de suas ações com o foco na eficiência é um campo complexo de disputas e interesses. Esses interesses, por sua vez, podem ser fundamentados por uma governança pública da informação cujos valores praticados não correspondam às exigências mínimas direcionadas ao processo de acesso informacional e à transparência, prejudicando a efetividade dos serviços destinados aos usuários, o cidadão.

Essa possibilidade faz-nos questionar se o discurso de governança pública da informação estaria em consonância com a prática, impondo, eventualmente, mecanismos que não facilitam o acesso, com o objetivo de manter a informação assimétrica ou desigual. Passa, portanto, a ser fundamental avaliar se as ações já prescritas e estabelecidas como solução de uma governança pública da informação coadunam-se aos efeitos da realidade e se o discurso está se

traduzindo na execução de ações de transparência. O estudo das leis de acesso, *sites* de transparência e o papel dos arquivos, mais uma vez, emergem e nos permitem compreender e traduzir o discurso emanado por estes elementos de aporte informacional.

Na obra *A ordem do discurso*, Michel Foucault pronuncia-se sobre como o discurso pode exercer uma função de controle, decisões e escolhas que validam o poder nos mais diferentes períodos e épocas: “Suponho que em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que tem por função [...] **esquivar sua pesada e temível materialidade**” (FOUCAULT, 2012, p. 8-9, grifo nosso).

Interessa notar, no trecho, como o fluxo de informação, definido por Barreto (2007), aproxima-se da ideia de discurso de Foucault (2012), coexistindo, em ambos os aspectos, decisões acerca de seleção, classificação (organização) e redistribuição (recuperação e uso). Inferimos, assim, que o fluxo informacional, em analogia ao entendimento do papel do discurso por Foucault, pode ser conduzido por interesses que não contribuam para a efetividade dos serviços de informação ou cujo resultado não seja o seu melhor produto ou serviço: a transparência a serviço do cidadão, seu principal usuário.

Por conseguinte, questões sobre o processo de acesso à informação precisam necessariamente direcionar-se aqueles que são os seus usuários. Logo, a legislação, os sites e os arquivos precisam estar adequados à realidade da sociedade para a qual suas funcionalidades são propostas e destinadas. Esta afirmação encontra suporte na análise acerca da chamada *cadeia ecológica informacional*, como pressupõe a visão de Saracevic, que assim entende:

Qualquer estudo sobre problemas específicos da informação e as tentativas de solução, para serem significativos e bem-sucedidos, não podem ser desenvolvidos isoladamente dos demais atores e mecanismos da cadeia ecológica. Os princípios ecológicos devem ser invocados.

Por exemplo, a otimização de um elemento ecológico não significa, necessariamente, um melhor funcionamento total da ecologia; ao contrário, algumas vezes pode representar o declínio do seu equilíbrio. Em outras palavras, o estudo e a solução de qualquer problema específico da informação exige, como regra, a consideração dos vários outros atores e mecanismos no conjunto maior da ecologia informacional. (SARACEVIC, 1996, p. 58).

Estas questões denotam um processo sistêmico, impondo um planejamento das ações que considere os interessados e os instrumentos pelos quais a informação transitará, respondendo assim a um intento realista do “fluxo da informação” (BARRETO, 2007) ou da “ecologia informacional” (SARACEVIC, 1996), como propuseram estes dois últimos autores do campo da Ciência da Informação. Neste mesmo contexto de raciocínio, Barros, Café e Silva delimitam que “[...] O reconhecimento da **realidade social do usuário** é a principal sustentação para a aplicação da representação dos significados da informação.” (BARROS; CAFÉ; SILVA, 2011, p. 476, grifo nosso).

Logo, aos instrumentos de acesso à informação impescinde uma cultura de “boa governança pública da informação”, estruturada e alinhada a valores cujo foco proporcione que a informação chegue ao destinatário com qualidade e de modo democrático, reduzindo-se possíveis assimetrias. Zorzal (2015, p. 72), ao discutir o conceito de “boa governança”, relaciona os atributos que constituem requisitos a esta prática. Ancorados na seleção da autora, que se fundamentou nos estudos de Plumptre e Graham (2009), pontuamos a seguir nossa compreensão sobre esses elementos relevantes ao estudo do tema destacado por ela.

Quadro 8 - Compreensão sobre o conceito de “boa governança”

ATRIBUTO	COMPREENSÃO DO PESQUISADOR DESTE ESTUDO
Legitimidade constitucional	Marco legal-constitucional instituído e reconhecido.

Eleições democráticas	Escolha dos representantes do povo pelo voto.
Respeito aos direitos humanos	Consagração dos preceitos humanos fundamentais.
Estado de direito	Estado com imperativo de respeito às normas estabelecidas.
Previsibilidade e estabilidade das leis	Adoção de arcabouço-jurídico que permita segurança sociocontextual.
Abertura política	Direcionamento à liberdade de ação e ideias em um regime democrático.
Tolerância; equidade	Flexibilidade e justiça.
Participação pública	Colaboração e troca entre diferentes agentes da sociedade.
Despesa pública com fins públicos	Gasto com eficiência, eficácia e efetividade no interesse público.
Independência judicial	Prerrogativa de decidir sem interferência e pautados na ética.
Transparência	Resultado do adequado acesso à informação.
Ausência de corrupção	Possível resultado de um "Estado de Transparência".
Mídia independente ativa	Grupos midiáticos independentes não vinculados às concessões estatais.
Liberdade de informação	Requisito da liberdade de expressão.
Competência administrativa	Atribuição da gestão pública.
Neutralidade administrativa	Isonomia nas ações do poder público.
<i>Accountability</i>	Prestação de contas à sociedade.

Fonte: Zorzal (2015) e Plumpré e Graham (1999), com adaptações/reflexões deste autor.

O quadro 8 aponta para um conjunto de elementos essenciais (atributos) à governança da informação pública, que envolvem um ambiente constitucional, ações democráticas, práticas que zelem pelos direitos humanos, entre outros. Nesse sentido, nossa compreensão vai ao encontro do exposto por Filgueiras, em discussão na *Revista de Administração Pública* (RAP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), onde a governança é considerada como aquela que:

[...] gira em torno do fato de que a interação entre o Estado e a sociedade deve ser considerada no plano da gestão pública, de forma a assegurar mecanismos que ampliem

a qualidade das políticas e serviços públicos e a qualidade do regime político em que a administração opere. Mais do que os problemas das organizações públicas, o conceito de governança considera também o problema da ação pública, de modo que a administração não se circunscreve apenas na dimensão gerencial, **mas também política**. (FILGUEIRAS, 2018, p. 77, grifo nosso).

Por outro lado, esta abordagem aponta uma complexidade que Habermas, na obra *Na esteira da tecnocracia*, elucida: “Quanto mais aumenta a complexidade da sociedade e dos **problemas a serem regulados politicamente**, tanto menos parece se ater à ideia rigorosa de democracia, segundo a qual os destinatários do direito devem ser, ao mesmo tempo, seus autores” (HABERMAS, 2014, p. 97-98, grifo nosso).

O posicionamento de Habermas encontra assento no âmbito da discussão sobre governança pública: a dinâmica da sociedade, aqui compreendida como um agrupamento humano, exige, em diferentes contextos, soluções para suas questões. Estas questões podem ser resolvidas no âmbito político de decisão. Contudo, na democracia, aqueles que exercem a autoridade política ocupam um papel ambíguo: são proponentes e, concomitantemente, beneficiários dessas propostas.

O principal benefício se associa ao exercício do poder que é inerente às ações de cunho político. Mas, tende a não ocorrer a dissociação entre o interesse particular no poder de representar, na função política, e o papel de gestor público, podendo conduzir ações por uma perspectiva de pouca convergência aos princípios da governança que ora salientamos.

Portanto, a adoção de postulados que asseguram um acesso à informação, numa resposta política, pode não corresponder às necessidades da sociedade quando da entrega pelo lado gerencial. Quando o foco político sobrepõe o gerencial, várias medidas são impactadas, pois as respostas às efetivas necessidades da sociedade não se espelham nas propostas.

Especialmente na dimensão da governança pública da informação, a gestão pública e sua administração não responderiam, assim, por requisitos fundamentais, dentre eles o princípio da transparência. Entendemos que esta perspectiva sobre a governança pública da informação pode ser investigada quando nos aprofundamos nos instrumentos ou recursos de acesso à informação, pois ao avaliá-los observamos sobre quais valores estão fundamentadas as ações de governança, se as mesmas nesse sentido existirem.

Assim, dadas as particularidades que permeiam o estudo da governança pública da informação, entendemos como fundamental que ela seja legitimada como uma agenda de valores agregados ao acesso, possibilitando que a cultura organizacional³⁶ não permita que as ações políticas não direcionadas à efetividade dos serviços informacionais, possam sobrepô-la, principalmente pelo marco que a transparência representa em níveis local e internacional.

No mundo globalizado, cujas barreiras praticamente não existem diante da informatização e da agilidade proporcionada pelas tecnologias, a governança pública da informação, se não idealizada com a devida seriedade, inviabiliza uma série de acordos exigidos pelo cenário internacional. Logo, reconhecemos nessas exigências externas uma possibilidade, na perspectiva regional, para que o direcionamento efetivo ao acesso informacional e sua discussão obtenham fôlego, pois a transparência tem sido um requisito chave na participação do Brasil e demais países em organismos multilaterais, bem como no atendimento de emergências de ordem financeira em diferentes crises econômicas e que, neste contexto, passa a depender do processo de cooperação e colaboração de diferentes nações do globo e dos organismos que integram o cenário internacional, de onde podemos também identificar experiências no campo do acesso e da transparência.

1.3 TRANSPARÊNCIA & ABORDAGEM INTERNACIONAL

O primeiro marco normativo direcionado à transparência ocorreu na Suécia, em 1766. Segundo dados dispostos pelo *Global Right to Information Rating*, painel de monitoramento que analisa a qualidade das leis de acesso e transparência, vinculado ao *Centre for Law and Democracy*, desde a legislação sueca verifica-se que foram computados 185 anos para que um novo normativo direcionado ao acesso à informação fosse promulgado: na também nórdica Finlândia, em 1951.

Entre os anos 1960 e 1980, foram estabelecidas 11 (onze) leis³⁷. Entre 1990 e 1999, 19 (dezenove) países reconheceram o acesso à informação e a transparência em atos legais. Já no período entre os anos 2000 e 2010, 55 (cinquenta e cinco) países o fizeram e, entre 2011 e 2018, 40 (quarenta) seguiram a mesma trajetória.

Diante desses dados, inferimos que, a partir dos anos 1990, em especial pelo deslocamento das organizações constituídas por famílias para uma gestão mais aberta ao capital de terceiros – e pela expansão do mundo globalizado e informatizado –, valorar a informação passou a integrar a agenda das instituições privadas e também dos governos, que começaram a adotar práticas de governança, cujo princípio da transparência é elemento-chave, como já apontamos. Essa afirmação encontra respaldo nos fatos elencados no quadro cronológico a seguir.

Quadro 9 - Direcionamento histórico à governança/transparência

ANO	ACONTECIMENTO
1990	Crises financeiras por todo o mundo.

37

Estados Unidos (1967), Noruega e Dinamarca (1970), Holanda e França (1978), Nova Zelândia e Austrália (1982), Canadá (1983), Colômbia (1985), Grécia (1986) e Áustria (1987).

1990	Criação do "Código das Melhores Práticas de Governança" pelo Banco da Inglaterra.
1992	Publicação do <i>Internal Control - Integrated Framework</i> pela Coso ³⁸ .
1995	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil).
1999	Criação do G-20 e fortalecimento do G-8.
2002	Escândalos de empresas americanas, motivando a criação da Lei Sarbanes-Oxley.
2002	Fundação do <i>European Corporate Governance Institute</i> - ECGI.

Fonte: TCU (2014, p. 16, com adaptações).

No quadro 9, é possível observar que os anos 1990 e o início do século XXI imputaram, a importantes instituições em escala global, um imperativo de governança alinhada ao conceito de transparência. Isto se refletiu em seu efetivo reconhecimento, através da criação de normas, códigos e organismos (como G-20 e G-8), que tomaram como premissa o fortalecimento do acesso à informação e cujo direcionamento para a governança (seja ela privada ou de natureza pública) tinha por foco evitar crises econômicas oriundas da opacidade informacional de algumas empresas.

Tomando como recorte a transição do século XX para o XXI, mencionamos dois casos corporativos que movimentaram o cenário internacional acerca do impacto que a incipiente cultura da transparência pode causar: a Enron Corporation e o banco Lehman Brothers, ambas instituições norte-americanas.

Nos anos 2000, a Enron foi uma grande empresa do ramo de energia que inflou sua real condição de rentabilidade, apresentando aos seus investidores um cenário de "sucesso" lucrativo que não

38 O Comitê de Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway (COSO) "é uma iniciativa conjunta das cinco organizações do setor privado listadas à esquerda e dedica-se a fornecer liderança de pensamento através do desenvolvimento de estruturas e orientações sobre gerenciamento de riscos corporativos, controle interno e dissuasão de fraudes". Disponível em: <https://www.coso.org/Pages/default.aspx> (tradução nossa). Acesso em: 2020.

correspondia com suas realidades contábil, econômica e financeira. Nesse contexto, a empresa registrou um crescimento vertiginoso, mas não sustentável, levando a corporação a um processo de falência inesperado. À época, muitas notícias apontavam as decisões pouco transparentes dos administradores da Enron como um dos eixos centrais da crise, criando um clima de euforia irreal, pautado em fraudes contábeis que maquiavam a situação da empresa (GIBNEY, 2005)³⁹.

Na mesma década, entre 2007 e 2008, desencadeava-se uma crise de impactos internacionais a partir da falência do Lehman Brothers, respeitado banco de investimentos que concedia empréstimos imobiliários a famílias americanas sem condições ou perfil para honrar com o compromisso consignado. Diante da expansão imobiliária estadunidense e a impossibilidade de renegociarem suas hipotecas, muitos clientes ficaram inadimplentes junto ao banco, levando a entidade financeira a decretar insolvência perante uma carteira de clientes que não honrara com seus pagamentos. Porém, a decretação de insolvência por parte da instituição fez com que outras organizações realizassem o mesmo pedido de falência, demonstrando haver uma cultura institucional de concessão de empréstimos, entre as empresas americanas, destinados a nichos de clientes que não conseguiriam arcar com suas dívidas (JARVIS, 2009)⁴⁰.

Logo, tanto a Enron quanto a Lehman Brothers (e as demais empresas em insolvência à época) não estavam trabalhando com base em princípios da boa governança, muito menos sobre diretrizes de transparência. A primeira conduziu suas práticas sem considerar e contemplar uma política rigorosa de *compliance*⁴¹. E a segunda, embora ciente dos potenciais riscos que corria, mantinha uma lógica

39 GIBNEY, Alex. *Enron: os mais espertos da sala*. 2005, 109 min. Documentário. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5jORoEE-CEk>, Acesso em: 04 fev. 2019.

40 JARVIS, Jonathan. *Crisis of credit visualized*. 2009, 4 min. Animação. Legendado. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wgn0izK-Svc>. Acesso em: 05 maio 2019.

41 Conformidade.

de subsidiar financiamentos ainda que diante de dados que lhe sinalizavam a incapacidade de pagamento daqueles que contraíram as dívidas junto ao banco.

Ambos os casos impactaram o mercado. Em especial, o último – o banco Lehman Brothers – deflagrou um problema econômico mundial, visto que os Estados Unidos, a maior economia do mundo, foram muito impactados. Observamos que o período em que o Lehman Brothers veio à falência coincidiu com uma fase de “[...] processo recessivo da economia mundial”, conforme apontado por De Lacerda *et al.* (2013, p. 234), corroborando a ideia de que a falta de transparência empresarial à época ocasionara problemas econômicos para além das fronteiras americanas, em especial no ano de 2008.

Tais crises, e situações similares a essas que ocorreram ao longo da trajetória político-econômica de muitas nações, proporcionaram o alerta para que estas percebessem a importância de aperfeiçoar os mecanismos de transparência, no intuito de mitigar crises de magnitudes como as apontadas.

Essa nova percepção não foi conduzida exclusivamente pela decisão unilateral dos países, mas, em certa medida, pela atuação de organismos transnacionais e a participação de alguns destes na criação desses organismos em nível internacional, os quais contribuíram com diretrizes e compromissos em prol da difusão da boa governança no mundo, em especial da prática da transparência.

No escopo dessa mobilização, podemos citar, ainda que não se esgotem neles, a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI) – braço financeiro da ONU –, o Banco Mundial (BM), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) e, por fim, a organização não governamental Transparência Internacional (TI), sobre os quais nos deteremos nessa obra a seguir.

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada em 26 de junho de 1945, num esforço coletivo de nações, após finda a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), visando que novos confrontos armados pudessem ocorrer. Esse esforço foi fundamentado por uma Carta de Intenções, cujo preâmbulo destaca o objetivo dessa organização:

NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla. (ONU, 1945).

O documento, ainda vigente, denota que a organização tinha por diretrizes o respeito aos direitos humanos fundamentais, que foram colocados à prova face às duas maiores guerras que ocorreram até então⁴². O instrumento foi chancelado pelos chamados “Membros-fundadores das Nações Unidas”, que representavam “os países que assinaram a Declaração das Nações Unidas de 1º de janeiro de 1942 ou que tomaram parte da Conferência de São Francisco, tendo assinado e ratificado a Carta” (ONU, 2019), dentre eles o Brasil.

Tal foi a importância dos direitos humanos para a ONU que a entidade estabeleceu a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, documento que foi um marco na promoção de direitos entre as 193 nações que integram a entidade e signatárias dele. Em seu texto, a Declaração prevê que todo o ser humano tem direito a “[...] procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e informações independentemente de fronteiras”, como ratifica em seu conhecido artigo 19.

Além deste, podemos mencionar outros trechos que denotam a importância do direito à informação, à liberdade de expressão e ao acesso sem barreiras de informações públicas, entre outros. São eles:

Quadro 10 - Alusão ao direito à informação na DUDH

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS (DUDH)		
ARTIGOS	TEXTO	ALUSÃO AO DIREITO À INFORMAÇÃO
Art. 12	"Ninguém será sujeito à interferência em sua vida privada, em sua família, em seu lar ou em sua correspondência, nem a ataque à sua honra e reputação. Todo ser humano tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques".	Privacidade. Dados pessoais.
Art. 19	"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".	Transparência ativa; Transparência passiva; Acesso à informação; Liberdade de expressão.
Art. 21	"Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país".	Acesso ao serviço público e, por conseguinte, à informação pública
Art. 27	"Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade".	Direito à informação como possibilidade social, econômica e cultural.
Art. 28	"Todo ser humano tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados".	Amplitude e plenitude de direitos (inclusive de informar e ser informado).

Fonte: Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Elaborado pelo autor.

Observa-se, portanto, que a informação é um direito humano que, na Declaração elaborada pela ONU, aparece sob várias perspectivas, pontuando o valor deste tema para a maior entidade de cooperação internacional do mundo e que é uma referência em escala global.

O Fundo Monetário Internacional (FMI), instituição homologada pela ONU, por sua vez, “é uma agência especializada das Nações Unidas que foi concebida na conferência de Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos, em julho de 1944”, segundo o sítio eletrônico do Fundo. Tem por objetivo “[...] promover a cooperação monetária global, garantir a estabilidade financeira, facilitar o comércio internacional, promover o alto nível de emprego e o crescimento econômico sustentável e reduzir a pobreza em todo o mundo” (FMI, 2019). O FMI tem por missão básica três vertentes, destacadas no quadro a seguir.

Quadro 11 - As três missões do FMI

MISSÃO	DESCRIÇÃO
Monitoramento do sistema monetário internacional	O FMI monitora o sistema monetário internacional e as políticas econômicas e financeiras dos seus 189 países-membros. Neste processo, que ocorre tanto em nível global como em nível individual de cada país, o FMI destaca os possíveis riscos para a estabilidade e aconselha sobre políticas econômicas.
Empréstimos aos países-membros	Uma responsabilidade central do FMI é conceder empréstimos aos países-membros que enfrentam problemas – atuais ou potenciais – de balanço de pagamentos. Esta assistência financeira permite aos países reconstruir suas reservas internacionais, estabilizar suas moedas, continuar pagando as importações e restaurar as condições para um forte crescimento econômico, ao mesmo tempo que implementam políticas para corrigir problemas subjacentes. Ao contrário dos bancos de desenvolvimento, o FMI não empresta para projetos específicos.
Capacitação	Programa de capacitação do FMI – assistência técnica e treinamento – auxilia os países-membros a desenhar e implementar políticas econômicas que promovam a estabilidade e o crescimento, fortalecendo suas capacidades e habilidades institucionais. O FMI busca desenvolver sinergias entre assistência técnica e treinamento para maximizar sua eficácia.

Fonte: FMI. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/fmi/>. Acesso em: 25 set. 2019.

Em que pese não sinalizar um elenco de princípios definidos, embora pautados pelos mesmos norteadores da ONU, mencionamos a fala do então subdiretor-geral do Fundo, Agustín Cartens, em artigo publicado no sítio da instituição no ano de 2005, através do

qual descreveu a importância do tema transparência para o FMI que, seguindo as missões descritas no quadro 11, atrelam-se à questão do subsídio financeiro. Vejamos:

O processo de vigilância se baseia no **compartilhamento transparente de informações confiáveis** e em discussões francas entre o pessoal do FMI e as autoridades. Em seguida, é realizada uma revisão honesta por pares das conclusões e recomendações dos Diretores de nossa Diretoria Executiva, que representam nossos membros. **Se não houver transparência, os conselhos que o FMI fornece com base em nossa vigilância serão falhos.** Isso impedirá o FMI de desempenhar seu importante papel de consultor confiável. No âmbito da vigilância, **empréstimos eficientes oriundo de programas do FMI também exigem transparência e responsabilidade.** O FMI empresta divisas a países-membros com problemas na balança de pagamentos. Esse empréstimo geralmente ocorre apenas quando todos os outros credores deram as costas e, certamente, em termos mais favoráveis do que os disponíveis em outros lugares. **Obviamente, esses empréstimos dependem do compromisso das autoridades de tomar certas ações políticas.** Essas ações políticas são planejadas pelas autoridades e pela equipe do FMI para garantir que os problemas subjacentes do país sejam resolvidos, o que também permitirá que ele pague o FMI. **Sem transparência e responsabilidade, esse processo não pode funcionar.** As ações políticas acordadas podem ser inadequadas ou inapropriadas. Os problemas do país podem piorar, ao invés de melhorar. (FMI, 2005, grifos nossos).

Na fala do então subdiretor Agustin Cartsens, confirma-se que a relação entre transparência e a concessão de financiamentos por parte do Fundo são binômios interrelacionados, ou seja, sem a existência do primeiro (transparência) não há possibilidade de concessão do segundo (empréstimos aos países).

Na concepção do FMI, a transparência é relevante, pois, para a concessão de financiamentos aos países, exige-se minimamente que se possa acompanhar, de modo fidedigno, as contas públicas

dos pleiteantes aos empréstimos. Demonstra-se, assim, que a referida organização mundial de fomento impõe, às nações que dela recebem recursos, que estas devem ter na transparência de seus dados um princípio como requisito mínimo à concessão de “benefícios”, dentre eles, os de natureza econômico-financeira.

Entretanto, isto coloca em questão até que ponto as respostas à transparência nos países se aproximam mais de ações políticas, no sentido de estabelecê-las como requisitos internacionais em eventuais empréstimos. Ao que nos parece, essa possibilidade insurge como um imperativo para as decisões de informação.

Na mesma direção que o FMI, novamente mencionamos o Banco Mundial como um organismo difusor da transparência. Ao ser referência na definição de governança, esta entidade ressalta a importância de critérios para a “boa gestão”, entre elas a *accountability* (prestação de contas), a *disclosure* (divulgação de informação de natureza contábil-financeira) e a *transparency* (transparência). O sítio da ONU-Brasil afirma que o trabalho do Banco Mundial, em parceria com os países, prevê:

O investimento nas pessoas, especialmente por meio da saúde e da educação básicas; a criação de um ambiente para o crescimento e a competitividade da economia; a atenção ao meio ambiente; a apoio ao desenvolvimento da iniciativa privada; **a capacitação dos governos para prestar serviços de qualidade com eficiência e transparência**; a promoção de um ambiente macroeconômico conducente a investimentos e a planejamento de longo prazo; o investimento em desenvolvimento e inclusão social, governança e fortalecimento institucional como elementos essenciais para a redução da pobreza. (ONU/ BANCO MUNDIAL, 2019, grifo nosso).

Compreendemos que essa capacitação proposta aos governos, conforme grifo, envolve o foco no binômio eficiência-transparência. Este é, portanto, um elemento exigido pelo Banco Mundial que, assim como o FMI, condiciona seu apoio aos países de acordo

com a segurança das ações promovidas pelas nações consignatárias – dentre elas, as de natureza informacional – o que permitirá ao órgão acompanhar a saúde financeira e a capacidade de pagamento desses Estados.

A OCDE, também preliminarmente já discutida, é conhecida como o “Clube dos Ricos”, visto que a maioria dos países que a formam possui altíssimo Produto Interno Bruto (PIB) e Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) muito elevados em relação à média mundial. Segundo o sítio eletrônico da entidade, esta “é uma organização internacional que trabalha para construir melhores políticas para uma vida melhor” e tem por objetivo “moldar políticas que promovam prosperidade, igualdade, oportunidade e bem-estar para todos” (OCDE, 2019). Além disso, a mesma página eletrônica indica que a organização “juntamente com governos, formuladores de políticas e cidadãos, trabalham no estabelecimento de normas internacionais e na busca de soluções baseadas em evidências para uma série de desafios sociais, econômicos e ambientais” (*idem*).

Dentre estas normas e enunciados dispostos pela OCDE, está a transparência. Ao mencionar, no já comentado relatório *Principles of Corporate Governance*, a relevância dos conceitos de *disclosure* e *transparency*, a OCDE define que esses pilares, para as organizações empresariais, “devem incluir, mas não se limitar, as seguintes informações relevantes”:

1. Os resultados financeiros e operacionais da empresa.
2. Objetivos da empresa e informações não financeiras.
3. Propriedade majoritária de ações, incluindo beneficiários efetivos, e direito a voto.
4. Remuneração dos membros do conselho e executivos-chave.
5. Informações sobre os membros do conselho, incluindo suas qualificações, o processo de seleção, outras diretorias da empresa e se são considerados independentes pelo conselho.
6. Transações com partes relacionadas.
7. Fatores de risco previsíveis.
8. Questões relacionadas a funcionários e outras partes interessadas.
9. Estruturas e políticas de governança, incluindo o conteúdo de qualquer código ou

política de governança corporativa e o processo pelo qual é implementado. (OCDE, 2015, p. 42-46, tradução nossa).

Essa perspectiva aponta a importância da transparência, sua relevância como oportunidade para a organização de informações e a necessidade de prestação de contas como pilares desta entidade internacional.

Se, por um lado, a participação na OCDE aponta para a melhoria nas relações internacionais, nas práticas internas de governança dos países e, também, nas garantias financeiras alcançadas por integrar o grupo, por outro, contrapondo-se ao discurso da entidade, ela pode representar prejuízo às nações que almejam fazer parte dela. Segundo a BBC, ao noticiar a possibilidade de entrada do Brasil no bloco, são mencionados três aspectos de risco: gasto com a contribuição econômica do bloco no mesmo patamar dos partícipes do chamado “mundo desenvolvido”; restrições na autonomia para gerenciar a economia e a “renúncia ao tratamento diferenciado na Organização Mundial do Comércio (OMC)” (BBC, 2020), que traria saldos positivos pelo status de “país em desenvolvimento”, conforme trechos da notícia.

Essa questão, que impacta na soberania do país, conflitaria com os postulados de uma outra entidade da qual o Brasil faz parte: a Organização dos Estados Americanos (OEA)⁴³, que “é o mais antigo organismo regional do mundo” (OEA, 2019).

Segundo a Carta da OEA, documento que expressa as faculdades dos estados membros da organização, seu artigo primeiro cita que o grupo almeja “[...] conseguir uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua cola-

43 Integrantes da OEA até 2018: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Equador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Santa Lúcia, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

boração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência” (OEA, 1951, p. 2). Ao citarmos a “soberania”, entendemos que a entrada brasileira na OCDE frustraria esta expectativa adotada pelo bloco da OEA. Ademais, isto se ratifica quando analisamos os princípios da organização, que, dentre eles, estão: “[...] o direito de escolher, sem ingerências externas, seu sistema político, econômico e social, bem como de organizar-se da maneira que mais lhe convenha [...]”. (OEA, 1951, p. 3).

A OEA, assim, demonstra sua compreensão acerca dos direitos humanos emanados pela ONU, contemplados em nossa visão os direitos que constituem o acesso à informação e a transparência. Ratifica essa visão o fato de a OEA ter um “Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção” (MESICIC), que tem por objetivo adotar protocolos “de cooperação para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção nas Américas”, além de “promover a implementação da Convenção da OEA, acompanhar o cumprimento dos compromissos nela assumidos pelos Estados Partes e analisar o modo como vêm sendo implementados” (OEA, 2019).

Já o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) é uma organização criada em 1972 por México, Peru e Venezuela, tendo por principal missão: “[...] promover a análise e o intercâmbio de experiências e conhecimentos sobre a reforma do Estado e a modernização da Administração Pública [...]” (CLAD, 2019, tradução nossa).

Segundo o sítio da entidade, “a confiança na experiência do CLAD foi endossada, entre outros, na III Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Salvador da Bahia, Brasil, em julho de 1993”, onde o documento final da reunião “expressa o forte apoio aos programas de transformação do Estado e modernização administrativa do setor público que o Centro avança” (*idem*). O Estatuto do CLAD, em seu artigo terceiro,

destaca o propósito da instituição: “[...] promover o intercâmbio de informações, conhecimentos, metodologias, boas práticas e experiências, bem como o debate entre seus Estados membros sobre a reforma do Estado [...]” (CLAD, 2010, tradução nossa).

As discussões do CLAD tendem a refletir sobre o Estado e as ações que o cercam. Nesse sentido, a existência de uma entidade criada para discutir cientificamente a administração pública e sua prestação de serviços aponta para mais uma ação internacional em favor da transparência, o que, conjuntamente a outros pontos de discussão, permite o aprofundamento da temática. É também uma instituição que, diferentemente das demais já analisadas, não tem, *a priori*, o cunho financeiro como objetivo, mas, sim, a produção e o conhecimento no campo da gestão, da governança e do desenvolvimento de boas práticas no âmbito público-estatal.

Por fim, no âmbito dos organismos internacionais, apresentamos a Transparência Internacional, uma entidade criada em 1993, que se define como:

[...] um movimento global com uma mesma visão: um mundo em que governos, empresas e o cotidiano das pessoas estejam livres da corrupção. Mas nossa luta contra a corrupção não é e nunca será um fim em si mesmo. É uma luta por justiça social, realização de direitos e paz. **Entendemos que a corrupção possui raízes profundas e se vale de diferentes condicionantes, desde aspectos legais e institucionais, até comportamentais.** Por isso, agimos sobretudo para promover **mudanças sistêmicas** [...]. (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019, grifos nossos).

Interessa salientar do trecho a importância dada pela TI ao tripé legal-institucional-comportamental, indo ao encontro de muitas das colocações que realizamos até aqui. Além disso, vale destacar a referência a necessária mudança sistêmica oriunda da percepção dos fundadores da TI que, na década de 1980, observaram a presença arraigada de corrupção em algumas empresas privadas. Vejamos o que dizia a própria entidade acerca disto:

A Transparência Internacional nasceu da crescente percepção nos anos 1980 e 1990 de que a corrupção estava minando os esforços internacionais de combate à pobreza e promoção do desenvolvimento nos países mais pobres do mundo. Peter Eigen, fundador da TI, trabalhava na época no Banco Mundial e descobriu que os maiores contratos de usinas elétricas, rodovias e redes telefônicas somente eram conquistados uma vez que favorecessem “os bolsos” de funcionários dos governos locais. Assim, essas grandes negociações desprezavam as reais necessidades das comunidades que deveriam beneficiar. Eigen e os outros fundadores da TI notaram que a corrupção não apenas se apropriava de recursos públicos destinados a escolas, hospitais e outras obras de infraestrutura de extrema urgência, mas também acabava por enfraquecer a economia como um todo e tornar as instituições do Estado menos eficazes. (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019).

Sobre a última citação é imperioso mencionar que a corrupção, que conceituamos como um processo ilícito no ato de corromper ou perverter ações legais por interesses estranhos, pode envolver diferentes atores no processo informacional, não sendo uma exclusividade do poder público e sim uma mácula que também se estabelece no âmbito das entidades privadas, nações e nas interações destas com diferentes agentes. Por esta compreensão, talvez, tenha sido tão necessária a expansão da TI no mundo.

Segundo o sítio eletrônico da instituição, a Transparência Internacional, sediada em Berlim (Alemanha), está presente em mais de 100 países no globo, dentre eles o Brasil, sendo representada em cada região pelo que chamam de “capítulos nacionais”, uma espécie de filial da matriz central localizada na Europa (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019). Seu foco principal é “[...] ocupar espaços estratégicos nos diferentes fóruns e organismos multilaterais, atuando para promover convenções anticorrupção e a efetiva implementação de acordos internacionais que enfrentam o problema de forma coletiva, regional e global” (*idem*). Sua definição de transparência é entendida como aquilo que possibilita a:

[...] provisão de esclarecimentos sobre regras, planos, processos e ações de governos, organizações e outras entidades, inclusive privadas. Não se limita apenas a responder o porquê das coisas, mas sim “como”, “o quê” e “quanto custam”. O princípio da transparência assegura que funcionários públicos, servidores, administradores, conselheiros e empresários atuem de modo visível e compreensível, bem como reportem suas atividades. Desta forma, é proporcionado às pessoas e organizações condições para que possam fiscalizá-los. Esta é a maneira mais segura de se proteger contra a corrupção e ajuda a aumentar a confiança nas pessoas e instituições das quais nossos futuros dependem. (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019).

É possível, portanto, observar que a entidade tem seu foco no combate à corrupção, este que é o pior efeito das ações de opacidade empreendidas, quer seja pelo Estado, quer seja pela iniciativa privada, quer seja pela interrelação entre esses dois agentes como frisamos.

Uma relevante contribuição da citada agência especializada em transparência é a emissão de um documento de referência internacional chamado *Índice de Percepção de Corrupção - IPC*, que tem por objetivo mensurar os níveis de “corrupção no setor público em 180 países e territórios” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019). O IPC se fundamenta em “13 pesquisas de avaliação feitas com empresários e especialistas”, cujas “pontuações do índice estão dispostas em uma escala de zero (altamente corrupto) a 100 (altamente íntegro)”, sendo observada, entre outros quesitos, a existência de “instituições democráticas fortes”, “um estado de direito sólido”, “ampla liberdade de imprensa” e “liberdades civis”.

Ainda que adotemos percepções distintas, este livro corrobora com a discussão da TI quando discute: a legislação, evidenciando o estado de direito no que diz respeito ao acesso à informação; a tecnologia usada para a promoção do acesso à informação, focalizando seu interesse nas liberdades civis e, ao discutir a gestão de arquivos público, colocando em evidência a diretriz relacionada às instituições democráticas fortes.

Conforme mencionamos na introdução deste livro, o Brasil vem sistematicamente figurando em posição pouco privilegiada na avaliação da entidade em comento, o que reforça a necessidade de nos debruçarmos sobre elementos institucionais brasileiros que, nesta ocasião, o fizemos sobre as ações relacionadas à legislação, à tecnologia e aos arquivos, nossos “prismas” ou “dispositivos”.

Mesmo que possamos traçar uma crítica à TI, pois a avaliação de “empresários”, em específico, não traduz, pelo próprio conflito de interesse que possa existir na relação público-privada estabelecida, necessariamente uma notação métrica com total isenção acerca do serviço público – isto não impossibilita seu uso como referencial empírico preliminar. Além disso, a organização é uma referência internacional, conta com pessoal especializado e metodologia para a avaliação, e possibilita que tenhamos uma panorama do *status* da transparência comparada no mundo, viabilizando o estudo de países como o Brasil que, dados seus instrumentais de acesso, deveria estar ocupando posição mais privilegiada no ranking internacional de transparência.

É possível, assim, observar que todas essas organizações citadas abordam, em algum grau e por diferentes anseios, os esforços internacionais em direção à transparência. Ainda que nem sempre almejando “bem-estar geral” das nações, e, por vezes, conduzindo-as a uma agenda em favor do retorno de metas financeiras, em geral, elas contribuíram para a propagação do tema no mundo, já que esse conjunto de instituições transnacionais são algumas das referências na organização da sociedade em âmbito global.

Nesse sentido, apresentamos a seguir uma síntese dessas organizações e como elas têm contribuído para o direcionamento da transparência entre instituições privadas e públicas, nações do globo e demais organizações, conforme estudo até aqui.

Quadro 12 - Organizações internacionais e a promoção da transparência

SIGLA	SIGNIFICADO	DIRECIONAMENTO PARA A TRANSPARÊNCIA
ONU	Organização das Nações Unidas	Criação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, elencando medidas que favorecem o acesso à informação como direito fundamental.
FMI	Fundo Monetário Internacional	Definição da transparência dos dados corporativos como mecanismo de avaliação para concessão de empréstimos.
BM	Banco Mundial	Introdução de mecanismos de governança que visem fomentar governos a prestar serviços de qualidade com eficiência e transparência.
OEA	Organização dos Estados Americanos	Apoia a transparência ao desenvolver um "Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção".
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico	Discute junto a seus membros princípios para a boa governança corporativa, entre eles a divulgação das informações e a transparência.
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para o Desenvolvimento	Propicia a discussão sobre temas para reforma do Estado, entre eles aqueles que melhoram a administração pública, como a transparência.
TI	Transparência Internacional	Maior referência internacional focada na transparência, elaborando anualmente o relatório Índice de Percepção de Corrupção <i>IPC</i> .

Fonte: elaborado pelo autor.

Embora percebamos que existam esforços internacionais a favor da transparência, isso não impacta necessariamente na promoção dessa perspectiva de governança no âmbito dos países. Isto fica salientado no relatório da Transparência Internacional, versão 2018, no qual a organização afirma que, numa escala de 0 a 100 " [...] mais de dois terços dos países pontuam abaixo de 50, enquanto a pontuação média global é de apenas 43. Talvez a constatação mais perturbadora seja a de que a grande maioria dos países avaliados tem feito pouco ou nenhum progresso. (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2018).

Considerando que foram avaliados 180 países e, destes, 120 não chegam no percentual médio de atendimento para bons índices de combate à corrupção, observa-se que há um intenso trabalho a ser desenvolvido junto a mais de 60% dos países do globo. Dentre eles, podemos citar o Brasil e o México, que ocupavam, no IPC 2018/2019, o 105º e 135º lugares, respectivamente. No outro extremo da avaliação empreendida pela TI, figurava, dentre outros, o Reino Unido, em 11º lugar. Respeitadas as diferenças históricas e socioculturais dos três países mencionados, importa comparar algumas ações no campo da transparência, conforme quadro a seguir, dos três países mencionados e que podem nos ajudar a entender a lacuna que existe entre os dois países americanos e o europeu.

Quadro 13 - Comparação - ações de acesso/ transparência - Brasil x México x Reino Unido

Ações		Brasil	México	Reino Unido
1	Transparência como elemento Constitucional ⁴⁴	Tacitamente.	Tacitamente.	Não há Constituição formal - Atos Parlamentares
2	Lei de Acesso à Informação	Promulgada em 2011.	Promulgada em 2002.	Promulgada em 2000.
3	Portal da Transparência Pública ⁴⁵	Portal da Transparência.	Plataforma Nacional de Transparência.	Portal da Liberdade da Informação.
4	Subordinação do Arquivo Nacional no Organograma Federal ⁴⁶	Ministério da Justiça e Segurança Pública (2018).	Secretaria de Gobernación (2018).	Não ministerial, com autonomia.

44 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 c/c Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos de 1917.

45 (BR) portaltransparencia.gov.br, (MX) consultapublicamx.inai.org.mx, (UK) www.gov.uk.

46 (BR) arquivonacional.gov.br, (MX) agn.gob.mx, (UK) nationalarchives.gov.uk.

5	Sistema Nacional de Transparência ⁴⁷	Não identificado.	Sim.	Não identificado.
6	Agência Autônoma de Informação Pública ⁴⁸	Não identificado.	Sim (INAI ou IFAI).	Information Commissioner Office (ICO).

Fontes: diversas, conforme notas de rodapé indicadas. Elaborado pelo autor.

As ações escolhidas no quadro perpassam elementos selecionados para este livro e cuja identificação para o campo da informação pública abrange o reconhecimento da transparência como princípio de Estado; a normatização do acesso à informação pública como elemento mínimo à garantia da transparência; o uso da tecnologia a serviço da transparência das informações públicas; o peso político-institucional das instituições arquivísticas que gerenciam a documentação pública e de onde se originam informação; a articulação e integração para a transparência; e a liberdade de atuação e independência de instituições de informação pública.

Nesse sentido, o quadro 13 possibilita afirmar, em especial, que a existência de instrumentos formalizados de acesso às informações públicas não representa, necessariamente, um escopo direcionado à efetividade da transparência. Brasil e México, que têm constituições formais e, ainda que tacitamente, reconheçam medidas de acesso à informação em suas Cartas Nacionais, possuem desempenho, no escopo da avaliação da TI, insatisfatório quando comparados à realidade britânica, cuja estrutura normativa não se espelha numa constituição, mas sim em um conjunto de atos legais oriundos do parlamento.

47 (MX) snt.org.mx/.

48 (MX) *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* (INAI ou IFAI): "órgão constitucional autônomo que garante o cumprimento de dois direitos fundamentais: acesso à informação pública e proteção de dados pessoais do México" (INAI, 2020, tradução nossa). (UK) *Information Commissioner Office* (ICO): "órgão independente do Reino Unido criado para defender os direitos à informação" (ICO, 2020, tradução nossa).

Do ponto de vista da legislação de acesso, ainda que os dois países americanos tenham acompanhado a nação europeia e promulgado, no decurso dos anos 2000, leis específicas para tratar o assunto, isto também não refletiu a garantia da transparência na avaliação do organismo de transparência internacional, quando adotamos esta perspectiva comparada.

Os três países disponibilizam portais destinados à prestação de serviços de informação pública e possuem instituições arquivísticas reconhecidas (ainda que com diferenças em sua estrutura de subordinação). No caso mexicano, especialmente, é de se destacar a existência de um Sistema Nacional de Transparência e a autonomia de uma agência própria de informação, e, no caso britânico, a existência do *Information Commissioner Office (ICO)*, que também exerce função autônoma no âmbito informacional, o que não se apresenta na realidade brasileira.

Essas comparações ajudam a contornar uma perspectiva preliminar onde as ações direcionadas à transparência, em especial em países em desenvolvimento, como México e Brasil, não se legitimam, ainda que haja o reconhecimento, por diferentes organismos internacionais, da importância dessa premissa para as democracias. Por outro lado, defendemos que o estudo de um país precisa levar em conta sua contextualização histórica, social, política e institucional. A TI nos traz um cenário indicativo e relevante. Mas, defendemos que é o estudo em contexto e em lócus, que pode trazer as explicações qualitativas da questão.

2

TRANSPARÊNCIA:

POLÍTICA PÚBLICA, ESTADO
E DISPOSITIVOS DE ACESSO

O estudo das políticas públicas se insere, hoje, nos esforços para compreender o papel do Estado e suas implicações na sociedade contemporânea. Isto significa observar a lógica existente nas diferentes formas de interação entre Estado e sociedade, identificar as relações existentes entre os diversos atores e compreender a dinâmica da ação pública. (Jardim, Albite e Nharreluga, 2009).

Esta capítulo pretende discutir o conceito de informação e como este se vincula à abordagem sobre política pública, que tem por finalidade resolver um problema de natureza coletiva. Acreditamos que a transparência administrativa envolve uma adequada concepção dessas políticas (subseção 2.1). Nessa perspectiva, discutimos o papel do Estado – ente articulador das ações públicas –, possibilitando uma reflexão sobre o poder estatal, que tem o controle monopólico da informação, questionando seu papel como garantidor do acesso à informação pública em um regime democrático (subseção 2.2). Reconhecidos os diferentes instrumentais ao acesso, passamos a discutir o conceito de “Dispositivo de Acesso à Informação” que, na concepção deste livro, é o meio pelo qual pode ser oportunizada uma avaliação crítica da promoção da transparência das informações públicas e sua efetividade (subseção 2.3).

2.1 TRANSPARÊNCIA, INFORMAÇÃO & POLÍTICA PÚBLICA

Na mesma medida da palavra “transparência”, o conceito “informação” possui também uma complexa abrangência linguístico-conceitual. Por ser objeto central no estudo da discussão sobre acesso e transparência, entendemos como oportuno ora discuti-lo.

“Informação” vem do latim e, segundo o *Dicionário Houaiss* (2018), deriva de “informatiō,ōnis” no sentido de “ação de formar, de fazer, fabricação; esboço, desenho, plano; ideia, concepção;

formação, forma". O mesmo dicionário aponta a cronologia histórica ao longo da qual o vocábulo foi sendo graficamente alterado ao longo dos anos, passando pelas grafias "enformação" e "emformação", no século XIV, e adotando no século XV a mais contemporânea: informação (*idem*). Houaiss aponta ainda que informação é o "ato ou efeito de informar(-se)"; podendo também, na língua portuguesa, ser entendida através de, no mínimo, 18 (dezoito) significados:

1 - comunicação ou recepção de um conhecimento ou juiz; **2** - o conhecimento obtido por meio de investigação ou instrução; esclarecimento, explicação, indicação, comunicação, informe; **3** - **acontecimento ou fato de interesse geral tornado de conhecimento público ao ser divulgado pelos meios de comunicação**; notícia; **4** - **em âmbito burocrático, esclarecimento processual dado por funcionário de apoio à autoridade competente na solução ou despacho de requerimento, comunicação etc**; **5** - informe escrito; relatório; **6** - conjunto de atividades que têm por objetivo a coleta, o tratamento e a difusão de notícias junto ao público; **7** - conjunto de conhecimentos reunidos sobre determinado assunto; **8** - elemento ou sistema capaz de ser transmitido por um sinal ou combinação de sinais pertencentes a um repertório finito; **9** - opinião ou parecer que contém dados sobre uma pessoa física ou sobre a evolução de uma pessoa jurídica; **10** - quantidade numérica que mede a incerteza do resultado de um experimento a realizar-se; medida quantitativa do conteúdo da informação; **11** - mensagem suscetível de ser tratada pelos meios informáticos; conteúdo dessa mensagem; **12** - interpretação ou significado dos dados; **13** - produto do processamento de dados; **14** - conjunto de informes (documentos ou observações) já analisados, integrados e interpretados, que habilita um comandante a tomar decisões seguras relativas a uma linha de ação e à conduta da manobra; **15** - fase inicial do processo falimentar onde são apurados os bens, direitos e obrigações do falido; **16** - **ato pelo qual órgão da administração pública faz esclarecimentos sobre o processo administrativo**; **17** - conjunto de dados fornecidos pela autoridade impetrada no habeas corpus sobre o fato que se quer qualificar como abusivo; **18** - sinal de possível existência de diamantes nas adjacências, dado pela presença de satélites. (HOUAISS, 2018, grifos nossos).

É possível verificar, no elenco de definições supracitado, que o vocabulário aponta que informação e transparência pública estão intrinsecamente relacionadas, quando ratifica que informação é o “ato pelo qual órgão da administração pública faz esclarecimentos sobre o processo administrativo”. Adicionalmente, observa-se que a junção de dados e a produção de conhecimento por meio de um processo organizado e sistematizado constituem elementos fundamentais para caracterizar o elemento “informação”.

É possível afirmar que a informação é o meio pelo qual se consegue elucidar e interpretar um determinado processo, desde o mais simples, como saber ligar um equipamento doméstico, ao mais complexo, como desenvolver linguagens de programação que são apresentadas em *layout* para usuários de sistemas e programas no âmbito da informática.

Esta configuração múltiplo-semântica decorre de sua contextualização ao longo da história de nossa sociedade e das mutações pelas quais passou. Informação, ao ser observada morfológicamente, tem em seu núcleo o sentido de “forma”, ou seja, uma característica física que caracteriza determinada estrutura. Logo, “informar”, pode ser considerada a ação pela qual se dá formato ao conhecer ou saber. Portanto, entender o conceito de “informação” abrange os meios pelos quais o ato de informar se constitui numa cadeia de acesso com determinada finalidade.

Dantas, em sua obra *Trabalho com informação*, traz a seguinte definição do termo: “[...] é um processo de interação semântico-sintática que orienta o trabalho não espontâneo necessário à manutenção e expansão da neguentropia⁴⁹ dos sistemas históricos” (DANTAS, 2012, p. 55). Desviando-se do sentido linguístico do termo, Dantas o aproxima de sua relação intrínseca ao contexto histórico.

49

Entropia equivale à desordem causada pela ação, sendo um ato irreversível. A neguentropia é a capacidade de se restabelecer a ordem após a desordem, ou antônimo de entropia.

Em especial, ao mencionar a “neguentropia”, o autor demonstra que a informação tem um papel de ordenança e corresponsabilidade no processo de constituição e formação de contextos sociais.

Capurro e Hojrland confirmam este pensamento quando afirmam que “o conceito de informação, como usado no inglês cotidiano, no sentido de conhecimento comunicado, desempenha um papel central na sociedade contemporânea” (CAPURRO; HOJRLAND, 2007, p. 149). Contudo, os pesquisadores da Ciência da Informação mencionam que “embora o conhecimento e a sua comunicação sejam fenômenos básicos de toda sociedade humana, é o surgimento da tecnologia da informação e seus impactos globais que caracterizam a nossa sociedade como uma sociedade da informação” (*idem*).

Ao elucidarmos as perspectivas de Dantas (2012), Capurro e Hjørland, pontuamos que a discussão sobre o conceito de informação abrange variadas perspectivas, desde caminhos que aprofundam seus vieses mais linguísticos, históricos e mesmo sociológicos, até uma abordagem de natureza tecnológica.

Assentados sobre a teoria clássica da Ciência da Informação, podemos verificar como a discussão sobre a informação é sensível, envolvendo discordâncias conceituais no escopo da própria CI. Não foi por acaso que Capurro e Hjørland afirmaram que a área não foi sempre pacífica ao tema, apontando a existência de “diferentes conceitos de informação dentro da Ciência da Informação que refletem tensões entre uma abordagem subjetiva e uma objetiva” (CAPURRO; HOJRLAND, 2007, p. 150).

Esta afirmação decorre do fato de que a Ciência da Informação surge de um universo objetivo próprio dos campos da teoria da informação e da chamada *cibernética*. Mas, em contraposição ao surgimento mais pragmático do campo, outros estudiosos e pesquisadores deslocaram o enfoque da área para fenômenos que consideravam o contexto e sua interpretação, ampliando o debate para algo mais flexível e menos mecanicista (*idem*).

Em nosso entendimento, ratificamos que não há condição de interpretação da informação sem sistemas adequados para o exercício de reflexão e contextualização. Esta afirmação encontra amparo no texto de Nonaka e Takeuchi, *The knowledge create company: how Japanese companies create the dynamics of innovation* (1995), para os quais a explicitação do conhecimento é o único caminho para que ocorra a boa e adequada gestão da informação e de seus processos.

A discussão clássica sobre a informação contou com a contribuição de estudos e pesquisas empreendidas por Paul Otlet, Suzanne Briet, Henri La Fontaine, Claude Shannon, Robert Escarpit, Jean Meyriat, Michael Buckland, Belkin, Brookes, Wersing, Bernd Frohmann, Ingwersen, Capurro, Hjørland, Borko, Saracevic e outros teóricos.

A pesquisadora Marilda Lopes Ginez de Lara (2010, p. 35-56), em artigo intitulado *Documento e significação na trajetória epistemológica da Ciência da Informação*, publicado na obra *Documento: gênese e contexto de uso – Estudos da Informação*, apresenta um pouco da influência dos autores supracitados quando, em texto acerca do documento como signo, estabelece a visão daqueles pesquisadores relativa à informação (ou como sua fonte advinda do documento). Portanto, chama a atenção o momento em que Ginez de Lara destaca a compreensão do termo *documento* para estes autores clássicos da Ciência da Informação, como elencamos na síntese demonstrada no quadro 14 a seguir:

Quadro 14 - Relação entre documento e informação em autores da Ciência da Informação

Autor	SIGNIFICADO DE DOCUMENTO
Otlet	"Suporte de dados, receptáculo de ideias, meio de transmissão do pensamento."
Briet	"Evidência física; base material do conhecimento fixado; signo físico ou simbólico."
Escarpit; Meyriat	"Função icônica/suporte material - função discursiva/instrumento de comunicação função documental e garantia de estabilidade/durabilidade."
Buckland	"Não fala em documento, mas em informação."

Belkin; Brookes, Wersing, Ingrsen	"Não falam em documento, mas em informação."
Capurro e Hjørland	"Não falam em documento, mas em informação."

Fonte: GINEZ DE LARA, 2010, p. 50-52.

É possível notar como, em maior ou menor grau, todos os autores atribuem ao documento o sentido de informação ou de algo que proporciona a ação de informar. Otlet, Briet, Escarpit e Meyriat tangenciam um pensamento mais positivista e funcional, centrado no documento como suporte, enquanto Buckland, Belkin, Brookes, Wersing, Ingrsen, Capurro e Hjørland se aproximam de uma visão mais social, cognitiva⁵⁰, semiótica⁵¹ e hermenêutica⁵², atribuindo ao documento um contexto de interpretação (GINEZ DE LARA, 2010, p. 53-55).

Importa destacar a função do documento neste contexto. Entendemos que toda ação de informar gera um documento, cuja função central possibilita o registro para a instrução, como meio de prova ou até mesmo comprovação de atos e fatos decorrentes das mais diferentes atividades humanas. Ou seja, as ações da sociedade são registradas em documentos, podendo ser extraídos destes diferentes tipos de informação. Um mesmo documento, inclusive, dada a perspectiva de diferentes leitores e suas vidas, pode ter sentidos diferentes, pois, embora o documento seja o mesmo (em forma e conteúdo), fatores cognitivos e sociais podem levar a níveis divergentes de interpretação.

É sobre esta narrativa que os autores clássicos estão discutindo a informação, contribuindo para a compreensão contemporânea que dá sentido ao conceito. Em qualquer visão sobre um tema

50 Relativo à cognição; processos mentais.

51 Estudo do signo e suas formas.

52 Interpretação de textos filosóficos, religiosos.

e sobre a ciência que se encarrega de seu estudo, sempre haverá relevância nas ponderações e pesquisas do passado e do presente. Do mesmo modo, a relação entre teoria e prática, no âmbito das discussões científicas na CI, serão duas peças-chave do processo de aprimoramento acerca da compreensão da ciência e, na abordagem desta pesquisa, da informação. Borko, em seu texto *Information science: what is it?*, traduz a importância do papel da Ciência da Informação e de sua interlocução para a relação entre teoria e prática:

Em essência, a pesquisa em Ciência da Informação investiga as propriedades e o comportamento das informações, o uso e a transmissão de informações e o processamento de informações para armazenamento e recuperação ideais. Os estudos teóricos não devem, e de fato não ocorrem, no vácuo. Há uma interação constante entre pesquisa e aplicação, entre teoria e prática. (BORKO, 1968, p. 40, tradução nossa).

Logo, denota-se que a história da informação, quer seja por uma perspectiva teórica ou prática, confunde-se com a criação da Ciência da Informação. Isso se dá na medida em que a Ciência da Informação é uma resposta à chamada “sociedade da informação”, onde estão inseridos a discussão sobre o acesso e a abordagem sobre a transparência. Os estudos idealizados por Tefko Saracevic ratificam este entendimento, quando este afirma que a CI é “interdisciplinar”, “ligada à tecnologia” e “uma participante ativa e deliberada na evolução da sociedade da informação”. (SARACEVIC, 1996, p. 42).

Estas considerações se dão na medida em que a informação foi considerada, durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), um assunto de caráter estratégico. O “saber” informacional, num campo de disputas, fazia com que um ou outro lado tivesse vantagem sobre seu oponente. A partir de então, estudar a informação (teoria) e saber como usá-la (prática) passam a ser eixos fundamentais, ganhando, na Ciência da Informação, um lugar para ser debatida e estudada com mais profundidade, embora sua análise tenha por gênese o período de Paul Otlet e os estudos da chamada Documentação.

Nessa discussão, destaca-se o pensamento de Buckland (1991) que, em seu texto *Information as thing*, publicado no *Journal of the American Society for Information Science* (JASIS), discute informação apontando três possibilidades para enxergá-la por um pesquisador do campo informacional: "(1) Informação-como-processo (o ato de informar); (2) Informação-como-conhecimento (aquilo que é transmitido); e (3) Informação-como-coisa (objetos, **documentos**)" (BUCKLAND, 1991, p. 1, grifo nosso).

Percebemos, portanto, que, mais relevante do que definir informação, é entender e compreender seu contexto de uso e aplicação, além de considerarmos que informação é, ao mesmo tempo, parte de um processo, o meio pelo qual o conhecimento pode ser transmitido, e resultado do registro humano (como documentos). Logo, se a informação é estratégica e ela está presente em documentos, a valorização deste suporte e dos arquivos é cada vez mais fundamental, dada sua primazia como meio de prova e registro histórico. Ademais, para a discussão da transparência pública empreendida neste livro, a informação é um produto social de caráter relevante.

Cabe salientar a compreensão do conceito "informação" como "insumo" ou "matéria-prima" que valida e fomenta a competição global entre os países. Do ponto de vista de seu uso estratégico para as nações, esta visão utilitária ganha notoriedade político-institucional a partir de documentos desenvolvidos pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), no período após a Segunda Guerra Mundial e da revolução tecnológica que se deu após 1945.

Em 1975, por exemplo, a UNESCO lançou um expediente intitulado *Directrices para la planificación de sistemas nacionales de información científica y tecnológica* – da *United Nations International Scientific Information System* (UNISIST), o qual visava: 1) atribuir às autoridades internacionais e nacionais a incumbência de fixar políticas de planejamento para a adoção de sistemas e redes informacionais; 2) ajudar as autoridades e equipes a planejar esses sistemas; 3) apresentar os

fundamentos racionais do projeto de sistemas de informação, as ligações essenciais e como se desdobraria o mecanismo de planejamento do mesmo; e 4) apresentar os parâmetros envolvidos no projeto dos sistemas nacionais de informação e aplicar diretrizes essenciais para a realização de um plano de divulgação informacional (UNESCO, 1975, tradução nossa). O plano mencionava ainda uma autoridade de gestão e liderança para as nações, sendo responsável pelo planejamento, criação de metas e objetivos e sua verificação quando postos em prática. Também previa a adoção de uma entidade institucional dedicada à implantação do programa (*idem*).

Além disso, previa a colaboração de ministérios equivalentes aos da Educação e da Ciência dos respectivos países, com a responsabilidade de aplicar uma política nacional por intermédio dos serviços governamentais das instituições nacionais centrais – que coordenassem, planejassem, dirigissem e financiassem a atividade da informação de modo interdisciplinar –, além de instituições com interesses em informação e planejamento (institutos de normatização e produtividade ou organizações universitárias); associações de profissionais consagrados da área da informação e participação de especialistas estrangeiros como integrantes da OCDE, OEA, e outros organismos internacionais (UNESCO, 1975).

A ideia era criar um sistema planejado de informações, constituído por uma interferência direta dos organismos internacionais multilaterais nas políticas desenvolvidas pelas nações que o compunham. Nesse episódio, destaca-se a demonstração do interesse global em relação à informação das nações, e o conteúdo apresentado pelo documento da UNISIST que evidenciava, a princípio, uma mera tentativa de organizar informações, entre elas, as científicas e tecnológicas.

Mas, é possível inferir, a partir de uma visão crítica, que o interesse iria além. Seria uma maneira de saber o que cada nação produzia do ponto de vista intelectual, favorecendo o controle internacional, em especial, e as possibilidades de usufruto pelo ascendente mercado

globalizado, que começava a se expandir naquela época com a queda de fronteiras e barreiras econômicas após a Segunda Guerra Mundial.

Ao mesmo tempo, o documento evidenciou a importância de se traçar políticas direcionadas à informação e como este assunto, de interesse global, tornara-se elemento fundamental para a sobrevivência dos Estados nacionais.

Dizemos “sobrevivência” porque, se verificarmos as imposições feitas por organismos internacionais, como por exemplo o Fundo Monetário Internacional (FMI), observamos que as nações que precisavam de dinheiro tinham que cumprir uma severa agenda de ajustes.

O Brasil, segundo o sítio eletrônico do antigo Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia - ME), em 1998, assinou com o FMI um acordo que concedeu ao país 41 bilhões de dólares (o correspondente nos dias de hoje a mais de 210 bilhões de reais⁵³). (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1998). Dois anos após o acordo mencionado, foi promulgada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabeleceu “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, e, quatro anos depois, a criação do Portal da Transparência no governo de Luís Inácio Lula da Silva, que só viera a encerrar a dívida do Brasil junto ao FMI em 2005.

Esse trajeto histórico, de passado recente de nosso país, denota como a ação pública é dependente do contexto econômico e isso, por correspondência, também se aproxima das decisões que determinam o âmbito da informação, quer seja no Brasil ou em qualquer outro país do mundo.

Esses condicionantes econômicos representam um contínuo desafio para a questão da informação como reflexão e seu enfrentamento, discussão e busca por soluções devem ser colocados como

prioridade, ainda mais numa conjuntura pela qual a informação é disseminada de modo rápido entre usuários. Tais prioridades já eram mencionadas por Le Coadic, que afirmava, em sua obra *Usages et usagers de l'information*, que: "O bom uso da informação e dos sistemas de informação é o objetivo atualmente estabelecido na Ciência da Informação pela nova abordagem orientada para o usuário" (LE COADIC, 1997, p. 115, tradução nossa).

No bojo desta perspectiva, é de se destacar as colocações e questões que Saracevic menciona ao final de seu texto *Interdisciplinary nature of Information Science*, as quais pontuamos a seguir:

Quais são as maneiras mais promissoras de lidar com a variedade de problemas de informação? Como devemos alcançar uma compreensão mais profunda dos problemas abordados? Como podemos fornecer melhores sistemas e serviços de informação para os usuários? (SARACEVIC, 1995, s/p, tradução nossa).

Em 1995, quando da publicação do texto pelo autor, estas questões já eram postas e até hoje muitas delas ainda não possuem uma resposta. E o contexto se tornou ainda mais desfavorável desde o advento da expansão da internet: os problemas daquela década se agravaram. Hoje, a informação globalizada, que tem a amplitude de impactar mercados, tem sido acompanhada pela emergência de notícias falsas (*fake news*). Isto se torna delicado num momento em que a relação entre governo e sociedade já possui outros obstáculos ao acesso informacional e à transparência, acrescidos de problemas que envolvem a integridade da informação e de seu controle.

Muitas das respostas às questões propostas por Saracevic e contextualizadas para os dias contemporâneos passam também pela compreensão sobre a formulação de políticas públicas direcionadas à informação. A política pública, por essência, é um processo que não se constitui unilateralmente pelo Estado, mas que deve contar com a participação popular, pois são estes os principais beneficiados

de sua implementação e, na mesma medida, os mais prejudicados quando de sua elaboração e execução precárias.

Política pública pode ser considerada a ação determinada de optar por fazer ou não fazer uma ação de competência do Estado (custo de oportunidade pública⁵⁴), que, por sua vez, também exerce o papel de decidir as metas e os objetivos que pretende alcançar e as estratégias para executar suas ações.

Segundo Secchi, política pública “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECHI, 2010, p. 2), ainda que considere qualquer definição como arbitrária, uma vez que há uma significativa gama de conceitos e entendimentos sobre o tema que não se esgotam no entendimento daquele autor. Por isso, Secchi (*idem*) prefere destacar a existência de duas abordagens de políticas públicas: a abordagem estatista e a multicêntrica.

A análise da política pública pela abordagem estatista vincula a elaboração de diretrizes da política pública ao domínio exclusivo estatal, com pouca ou nenhuma ação de caráter privado. Já a abordagem multicêntrica considera outros atores na definição de políticas públicas, entre eles, as organizações privadas, as entidades não governamentais e as instituições multilaterais, que trabalhariam em concomitância ao poder público (SECCHI, 2010).

É importante, neste ponto da discussão teórica, ressaltar que políticas públicas e políticas governamentais não são a mesma coisa na realidade, embora a segunda esteja contida na primeira. As políticas governamentais são aquelas elaboradas pelos atores estatais, representando o agrupamento majoritário. Já as políticas públicas têm por premissa a participação adicional de um grupo composto por atores da sociedade civil, como associações e organizações não governamentais e entidades de caráter privado.

54

“Custo de oportunidade pública”: no entendimento deste autor, corresponde ao ato de renunciar a execução de uma ação de competência público-estatal em detrimento de outras (ou de nenhuma).

O próprio termo “política pública” abarca mais do que o governo: “A essência conceitual de políticas públicas é o problema público” (SECCHI, 2010, p. 4), e este entendimento sinaliza que o problema público não é de resolução exclusiva do Estado, devendo contar com outros partícipes, como demonstra a literatura, em especial no âmbito de eventuais políticas públicas destinadas a informar, já que estas, em regra, estão em posse do poder estatal que, sem a participação popular, detém uma gestão absoluta sobre ela, gerando possíveis conflitos de interesses.

Tais conflitos ficam evidentes quando compreendemos cada vez melhor os tipos de políticas públicas que podem ser adotadas. Logo, embora sejam identificadas diferentes tipologias relacionadas ao conceito de políticas públicas (WILSON, 1983; GORMEY, 1986; GUSTAFSSON, 1983; BOZEMAN; PANDEY, 2004), destacamos a concepção pioneira de Theodore J. Lowi (1964), sobre a qual Secchi (2010, p. 17) detalha quatro tipos, que nos ajudam a evidenciar as sensibilidades que as envolvem, conforme explicitamos no quadro abaixo.

Quadro 15 - Explicitação da tipologia de políticas públicas de Lowi segundo Secchi

Tipos de Políticas	Característica/Definição
Regulatórias	“Estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos ou privados. Exemplos: regras para a segurança alimentar, para a operação do mercado financeiro, regras de tráfego aéreo, códigos de trânsito, leis e códigos de ética em assuntos como aborto e eutanásia [...]”
Distributivas	“Geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes. Exemplos: gratuidades de taxas para certos usuários de serviços públicos, incentivos ou renúncias fiscais etc.”
Redistributivas	“Concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores. É um tipo de política que provoca muitos conflitos [...]. Exemplos: cotas raciais, políticas de benefícios sociais etc.”

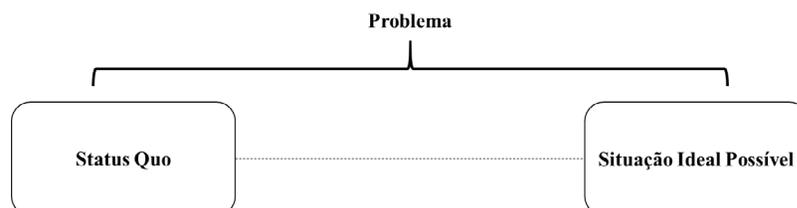
Constitutivas	“São aquelas políticas que definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas. Exemplos: regras do sistema político-eleitoral, a distribuição de competências entre poderes e esferas, regras das relações intergovernamentais, regras da participação da sociedade civil em decisões públicas.”
---------------	--

Fonte: LOWI (1964) apud SECCHI (2010), p. 17-18.

Do quadro 15 acima, observamos que a política pública “constitutiva” – que entendemos ser de maior interesse neste livro – tem o condão de “alterar o equilíbrio de poder existente (quem manda e quem faz)” (SECCHI, 2010, p. 18), ainda que não haja entre qualquer uma das demais (regulatória, distributiva e redistributiva) qualquer relação de subordinação. Pelo contrário, depreendemos que há uma linha tênue entre as concepções, sendo de difícil definição a abrangência da escolha de política pública quando de sua adoção.

Uma política pública constitutiva, cujo próprio nome denota, conjuga o estabelecimento de ações e aponta para a emergência de ser idealizada por uma ótica que contemple atores estatais e não estatais. Através dessa abrangência de participação, evita-se o estabelecimento de políticas destinadas a resolver um problema público desvinculado das necessidades daqueles que serão destinatários da mesma. Portanto, afirmamos que o papel da política pública, por essência, é resolver uma questão ou problema de natureza pública, como demonstramos na figura a seguir:

Figura 4 - O problema (em políticas públicas)



Fonte: SECCHI, 2010, p. 7.

Na figura 4, “Status Quo” corresponde ao “estado das coisas” e a outra extremidade representa a “Situação Ideal Possível”, isto é, a situação à qual se almeja chegar ou atingir. Na parte central do desenho consta o problema, representando a questão a ser enfrentada, e que ajuda na obtenção do “como” deslocar a situação atual de uma política para alçá-la a um patamar mais próximo do ideal desejado.

Embora a figura pareça ser de fácil compreensão, seu sentido aponta duas (das inúmeras) dificuldades da ação pública: a) sua incapacidade (ou não desejo) de mobilizar esforços para deslocar uma situação posta na direção de uma condição ideal; e b) as questões que transversalizam a relação entre o Estado e os diferentes agentes de interesses envolvidos na concepção da política pública.

A primeira dificuldade apontada vai desde a inapetência para o planejamento estratégico até as dificuldades inerentes à área pública, as quais resistem, como já pontuamos, em adotar uma postura gerencial conflitante com a cultura patrimonial-burocrática ao ato de “não decidir”. Já o segundo obstáculo apontado encontra amparo nos estudos de Muller e Surel (2002), que assim evidenciam: “Se uma política pública não deve ser simplesmente considerada como um conjunto de decisões, é porque sua análise permanece ligada ao estudo dos indivíduos e/ou grupos, que são os atores [...]”. (MULLER; SUREL, 2002, p. 18-19).

Do pensamento de Muller e Surel traz-se a ratificação da importância em se considerar, na concepção de políticas públicas, os diferentes agentes que receberão as ações oriundas de uma política pública definida. No campo informacional, por exemplo, não há governança pública da informação sustentável quando se criam normas sem a participação dos envolvidos; quando as tecnologias utilizadas para proporcionar o acesso à informação são inacessíveis por parte da população ou sequer pensadas para esta última; ou mesmo quando não se estabelece uma cultura através da qual se reconheça que os arquivos públicos são a gênese por onde se inicia um profícuo processo destinado à informação. Os arquivos,

em conjunto, representam pilares para a efetividade da transparência do poder público. Por isso, acreditamos que não se é possível ter um direcionamento para políticas públicas de informação sem que estes elementos mínimos sejam observados e criteriosamente estudados.

Visando ampliar a discussão, trazemos a posição dos pesquisadores José Maria Jardim, Sérgio Albite e Rafael Nharreluga, que, em artigo intitulado *Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação*, recorrendo ao autor Medellín Torres, interpretam o conceito de política pública, ora em discussão, a partir da seguinte perspectiva que, por eles, implica:

[...] compreender os governos, uma vez que é o governo que articula os regimes políticos e as políticas públicas. Isto é, o governo é a forma concreta pela qual os regimes políticos se expressam e exercem o poder político, definem as prioridades e tentam conduzir a sociedade por meio das políticas públicas. Tanto quanto perceber que as políticas públicas dependem da natureza do regime político e da função governamental, é importante também identificar o grau dessa relação de interdependência. Em sua forma institucional, os regimes estabelecem os laços que unem os governantes e o aparato de governo, o campo de ação entre os governantes e os governados, a forma como os governantes podem ascender ao governo, e a forma de atribuir poder institucional ao governante para que suas decisões sejam aceitas pelos governados. Em relação ao modo de governar, como prática cultural, estão implicados tanto a cultura como o projeto político que prevalece em determinada sociedade. Essa cultura política e institucional se manifesta na maneira como se dá o diálogo entre governantes e governados em relação à definição e à gestão dos assuntos políticos e institucionais, no modo como são adotadas táticas e estratégias governativas para alcançar certos objetivos, e nos graus de consenso e repreensão exigidos para realizar os propósitos definidos. No limite, o exercício do governo sinaliza para a consistência ou não da democracia existente, e as políticas públicas para o nível de democracia alcançado. (JARDIM; SILVA; NHARRELUGA, 2009, p. 16-17).

O exposto na importante citação feita pela tríade de autores acima correlaciona elementos basilares ao processo direcionado às políticas públicas: a) o conceito de governo, entendido como agente pelo qual as políticas públicas são definidas e através do qual elas se dão em concretude; b) a relação de dependência entre quem governa e para quem se governa; c) a perspectiva político-ideológica do jogo do poder, já que uma matiz pode alinhar suas políticas aos valores e costumes defendidos por si e por seus eleitores, ditando em que “tom” se dará a relação entre governante e os integrantes discordantes das sociedade; e, por fim, d) o modo de governar, que refletirá o interesse pela democracia, e a política pública, que indicará, na mesma proporção, o zelo (ou não) pelos processos com direcionamentos mais democráticos (JARDIM; SILVA; NHARRELUGA, 2009, p. 16-17).

De todo esse complexo processo, depreende-se ainda a relevância dos atores, uma vez que as decisões necessitam contemplar aqueles que serão diretamente impactados pelos serviços ofertados e que podem contribuir para a melhoria dos mesmos⁵⁵. A pesquisadora Celina Souza complementa esta visão sobre políticas públicas ao afirmar que elas têm por elementos principais:

- a) [...] distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; b) [...] envolver vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; c) [...] abranger e não se limitar a leis e regras; d) [...] ser uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; e) [...] ter impactos no curto prazo, mas ser uma política de longo prazo; e f) envolver processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (SOUZA, 2006, p. 17, com adaptações).

55

Em que pese os atores externos sejam relevantes à discussão, a discussão circunscreve-se no nicho institucional-gerencial do ponto de vista dos elementos informacionais que analisaremos (legislação, tecnologia e arquivo).

Esta configuração proposta por Souza ajuda (com o aporte de Jardim, Silva e Nharreluga) a afirmarmos que não existe uma política pública de informação no Brasil, já que não conseguimos, empiricamente, visualizar os elementos mínimos mencionados pela autora em nenhum processo com essa finalidade específica no país. Reconhecemos, por outro lado, a existência de ações direcionadas à informação, mas que não se configuram no conceito de política pública até aqui apresentado.

Porém, podemos apresentar possibilidades políticas que poderiam ter influência na propagação da informação, quando bem constituídas e implementadas. Dentre elas, citamos as propostas para as políticas arquivísticas que, segundo Jardim, correspondem a “[...] uma opção político-gerencial a envolver recursos legais, técnico-científicos, pessoas, tecnologias, etc.” que, “articulados, num conjunto de princípios e diretrizes formulados por diversos atores de uma organização, configurados num dado consenso, se plasmam num ato político-administrativo formal que designa e legitima a política arquivística” (JARDIM, 2013, p. 48).

A definição proposta por Jardim alia recursos (infraestruturais e humanos) e ações mínimas como requisitos para a implementação de uma política. Considerando em especial o termo “ato político-administrativo”, passamos a compreender que, para a concretização de uma política, se faz necessária a atitude (formal) e sua implementação, a partir de uma tomada de decisão, que se reflete em esforços efetivos para sua execução.

Destacamos ainda, neste ponto, uma exposição realizada pelo próprio Prof. José Maria Jardim, quando afirmou: “Não decidir é uma decisão” (JARDIM, 2019). Ou seja, deixar de alinhar esforços (formais ou até mesmo informais) também define uma postura política. E esta configuração concorre para o cenário atual das incipientes ações direcionadas ao favorecimento da promoção da informação pública e, por conseguinte, da transparência no Brasil.

Em uma análise sucinta, verificamos um elenco de “não decisões” político-gerenciais que nos leva a crer que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até o presente momento,

a informação vem sendo tratada pelo poder público de forma marginalizada. Com relação ao âmbito federal, é destacável que, embora a Carta Magna do final dos anos 1980 já tenha mencionado a informação como um direito, explicitando ser “assegurado a todos o acesso à informação [...]” (BRASIL, 1988), levaram-se mais de duas décadas (precisamente 23 anos) para que fosse editada e aprovada uma Lei que garantisse o pleno (ou a tentativa de) acesso à informação.

Pode-se afirmar, com isso, que uma possível política pública de informação para o Estado brasileiro teve/tem uma lacuna e um silêncio acerca da temática durante muitos anos, indicando aquilo que Jardim chamou de “Estado opaco” (JARDIM, 1999); uma política estatal que privilegiou o silêncio como regra.

Quando mencionamos “Estado” não podemos desatrelá-lo de suas instituições, uma vez que são estas que o representam quando da consecução das políticas dirigidas à sociedade. Ou seja, as políticas públicas de Estado, representadas por seus núcleos de gestão, influem nas mais diversas atividades e processos, entre eles os instrumentos (ou dispositivos) legais, tecnológicos e organizacionais a serviço da informação.

2.2 TRANSPARÊNCIA, INFORMAÇÃO & ESTADO

O ente “Estado” se caracteriza por possuir estrutura própria e autônoma, e uma organização político-administrativa que congrega uma série de instituições, como as forças armadas⁵⁶, a administração pública⁵⁷ e o governo⁵⁸.

56 Agrupamento de defesa de um país, envolvendo Exército, Marinha e Aeronáutica.

57 Instrumento para a gestão das ações do Estado.

58 Autoridade executiva do Estado.

A compreensão sobre ele direciona, geralmente, ao entendimento de seu papel frente à máquina de gestão que possui, uma vez que tem o poder das armas sob seu controle, e os órgãos e as instituições de prestação de serviço público, além de significativa influência nas decisões econômicas, políticas e até mesmo de costumes e cultura.

Observa-se, portanto, que este ente é um campo de estudo relevante, sobretudo quando abordamos discussões sobre a transparência das informações públicas oriundas do Estado. Autores como Norberto Bobbio, Pierre Bourdieu, Habermas, Nicos Poulantzas, Louis Althusser e muitos outros nomes discutiram seu papel e influências em algumas de suas clássicas obras.

Bourdieu, na obra *Sobre o Estado*, que resgata diversos cursos protagonizados pelo referido autor no *Collège de France*, entre 1983 e 1992, traz-nos uma concepção de Estado que desmistifica um pouco o sentido desta entidade:

O Estado é essa ilusão bem fundamentada, esse lugar que existe essencialmente porque se acredita que ele existe. Essa realidade ilusória, mas coletivamente validada pelo consenso, é o lugar para o qual somos remetidos quando regredimos a partir de certo número de fenômenos – diplomas escolares, títulos profissionais ou calendário. De regressão em regressão, chegamos a um lugar que é fundador de tudo isso. Essa realidade misteriosa existe por seus efeitos e pela crença coletiva em sua existência, que é o princípio desses efeitos. É alguma coisa que não se pode tocar com o dedo, ou tratar como o faz um agente vindo da tradição marxista que diz: “O Estado faz isso”, “o Estado faz aquilo”. (BOURDIEU, 2014, p. 38).

Em sua fala, o sociólogo francês Bourdieu observa que o Estado é uma criação advinda da crença. E que os atos de Estado, como a emissão de documentos, por exemplo, seriam esta representação material deste ente. O autor é contundente ao afirmar que o Estado se assemelha a uma ficção: “[...] cuidado, todas as frases que

têm como sujeito o Estado são frases teológicas – o que não quer dizer que sejam falsas, na medida em que o Estado é uma entidade teológica, isto é, uma entidade que existe pela crença” (*idem*).

Ele explica esta visão de crença quando, em curso de 7 de fevereiro de 1991, relata: “O efeito mais paradoxal do Estado é o de crença, de submissão generalizada ao Estado, o fato de que as pessoas, por exemplo, parem majoritariamente no sinal vermelho, o que é espantoso”. E complementa: “[...] o Estado é essa instituição que tem o poder extraordinário de produzir um mundo social ordenado sem necessariamente dar ordens, sem exercer coerção permanente – não há um guarda atrás de cada automobilista, como se costuma dizer” (BOURDIEU, 2014, p. 228-229).

O autor nos aponta que encaramos o Estado do mesmo modo que se via o papel da Igreja no passado, quando esta tinha toda a autoridade sobre as decisões das nações e das vidas em particular, entre elas, no estado absolutista, a que consagrava um rei a pedido de “Deus”. Neste mesmo contexto, não se questionava até então esta escolha e nem a autoridade da Igreja para fazê-la. Isto, segundo Bourdieu, ocorre ainda em relação ao Estado, quando não questionamos, ou minimamente refletimos, sobre suas ações.

Compreender o Estado como crença nos aproxima de enxergá-lo como um “aparelho” que precisa ser repensado e investigado, já que coexiste sob a ação de diferentes agentes e com interesses os mais conflitantes. Nessa direção, Althusser nos traz a concepção de Estado como “aparelho”, fundamentado na teoria marxista, afirmando que:

- 1) O Estado é o aparelho repressivo do Estado; 2) deve-se distinguir o poder de Estado do aparelho de Estado; 3) o objetivo da luta de classes diz respeito ao poder de Estado e conseqüentemente à utilização do aparelho de Estado pelas classes (ou alianças de classes ou frações de classes) que detêm o poder de Estado em função de seus objetivos de classe e 4) o proletariado deve tomar

o poder de Estado para destruir o aparelho burguês existente, substituí-lo em uma primeira etapa por um aparelho de Estado completamente diferente, proletário, e elaborar nas etapas posteriores um processo radical, o da destruição do Estado (fim do poder do Estado e de todo o aparelho de Estado). (ALTHUSSER, 1985, p. 64).

Em um passo além da compreensão marxista supracitada, Althusser menciona sua proposta de sistematizar o pensamento dos clássicos do marxismo, deslocando a discussão sobre o Estado de "Aparelhos Repressivos de Estado" (ARE) para "Aparelhos Ideológicos de Estado" (AIE). "Designamos pelo nome de aparelhos ideológicos do Estado um certo número de realidades que se apresentam ao observador imediato sob a forma de instituições distintas e especializadas", destaca Althusser (*ibidem*, p. 68). Entre estes aparelhos ideológicos, Althusser elenca alguns, que destacamos no quadro a seguir.

Quadro 16 - Aparelhos Ideológicos do Estado (AIE)

Aparelho	Caracterização
Religiosos	"O sistema de diferentes igrejas"
Escolar	"O sistema de diferentes 'escolas' públicas ou privadas"
Familiar	A família em sua composição (adaptado).
Jurídico	O sistema jurídico (adaptado).
Política	"O sistema político, os diferentes partidos."
Sindical	Os sindicatos e os meios de associação (adaptado).
Cultural	"Letras, Belas Artes, esportes etc."
De Informação	"a imprensa, o rádio, a televisão etc".

Fonte: ALTHUSSER, 1985, p. 68, com adaptações e grifo nossos.

É importante ressaltar que, no quadro 16 acima, Althusser já mencionava a informação como uma das instituições que sustentam o aparelho ideológico estatal. Ao mesmo tempo, elenca aparelhos que

têm influência sobre o nosso cotidiano. Destas influências, e como elas se impõem na sociedade, é que se estabelecem as duas diferenças centrais entre o chamado aparelho *repressivo* e o aparelho *ideológico*.

Na medida em que o aparelho repressivo ocorre por meio da força do Estado (as polícias militar e civil, por exemplo) e tem uma vinculação à administração pública, os aparelhos ideológicos estão no âmbito do domínio privado, como as igrejas, as escolas, os jornais, as entidades culturais, entre outras (ALTHUSSER, 1985, p. 69).

Além disso, como Althusser menciona, o aparelho repressivo “funciona através da violência” enquanto o aparelho ideológico “funciona através da ideologia” (*idem*). A ideologia, neste caso, é considerada “um sistema de ideias, de representações que domina o espírito de um homem ou grupo social”, afirma Althusser (*ibidem*, p. 81), indo ao encontro de Eagleton, Chauí e outros pesquisadores mencionados no capítulo 1 deste livro.

Logo, o que o autor quer nos demonstrar com a dicotomia entre estes dois aparelhos é como a crença no Estado – como pontuou Bourdieu anos depois – exige cuidado e permanente estado de atenção, pois ele exerce, ao mesmo tempo, o papel de reprimir e o de impor sua conduta ideológica por meio de ações muitas vezes imperceptíveis.

Isso fica evidente quanto Althusser afirma que o substituto das igrejas como aparelho ideológico foram as escolas que, em sua maioria, estão sob a tutela do Estado, que dita suas regras e define o que se ensina ou não. Esta situação se aprofunda quando analisamos o Estado e sua proximidade com o contexto econômico.

Poulantzas (2000, p. 17) ratifica este cuidado quando observa que Marx já apontava a conflitante relação entre estes entes, que coexistiam a partir da “imbricação estreita” ou “mixagem” entre Estado e economia. Ao adotarmos que a ciência econômica tem suas raízes estabelecidas no capitalismo de mercado e se consideramos, portanto, haver uma relação entre o Estado e a ideia capitalista,

as ações empreendidas pelo primeiro podem trazer consigo características econômicas deste sistema que rege nosso cotidiano.

Além da acumulação e do lucro, o capitalismo tem como característica a obsolescência e o tratamento desigual (ou periférico), e às vezes desumano, entre as partes. Esta informação pode ser confirmada no auge do capitalismo, em especial durante a Revolução Industrial, como aponta Catani em sua obra *O que é capitalismo*, (CATANI, 2012, p. 43) quando explicita e exemplifica o uso de força infantil nas primeiras fábricas do século XX.

Nos dias mais contemporâneos, parece ser impensável a ideia de que o Estado pudesse permitir que crianças trabalhassem em indústrias. Mas esta realidade histórica tem a legitimidade por parte da ação estatal, levada por uma compreensão contextual que privilegiava a ideologia do capital, não se importando com questões humanas fundamentais e se aproveitando, de modo bastante oportunista, das fragilidades conjunturais que, à época, eram evidentes para um nicho da população.

Sugerimos que o Estado tenha se apropriado, pela sua relação próxima aos postulados econômicos, deste processo de “periferação”, desigualdades sociais e adoção de práticas que hoje seriam inaceitáveis e refutáveis. “O Estado não produz um discurso unificado, e, sim, vários, encarnados diferentemente nos diversos aparelhos de acordo com a classe que se destinam. Ou então produz discursos segmentados e fragmentados segundo as diretrizes da estratégia de poder”, afirma Poulantzas (2000, p. 30). Nicos Poulantzas afirma ainda que “o índice de ideologização do discurso e das práticas materiais do Estado é, portanto, flutuante, variável e diversificado segundo as classes e frações de classe às quais se dirige o Estado e sobre as quais age” (*ibidem*, p. 31).

Acerca da relação Estado e capital, Wood, em sua obra *Democracia contra capitalismo*, afirma que “[...] um capitalismo humano,

'social', e verdadeiramente democrático e igualitário é mais irreal e utópico do que o socialismo" (WOOD, 1995, p. 250).

Todavia, esta configuração ideológica pouco igualitária, como apontam Poulantzas e Wood, atrapalha um dos principais papéis do Estado, na visão mais positiva sobre este ente: sua função de garantidor de direitos. Nesta seara, Jürgen Habermas explica a relação entre Estado e seu papel na promoção de direitos. Segundo o filósofo e sociólogo alemão:

O Estado é necessário como poder de organização, de sanção e de execução, porque os direitos têm que ser implantados, porque a comunidade de direito necessita de uma jurisdição organizada e de uma força para estabilizar a identidade, e porque a formação da vontade política cria programas que têm que ser implementados. (HABERMAS, 1997, p. 171).

Martins ratifica o pensamento de Habermas quando afirma que "o Estado e o Direito são uma única realidade" (MARTINS, 2018, p. 37), acrescentando ainda que "O Estado é realmente Estado de Direito, pois do contrário não seria possível regular a vida humana em sociedade, o que é feito pelo Direito, por intermédio do Estado" (*ibidem*, p. 39). Segundo Romano, em obra que acompanhou a formação do Estado democrático moderno e discutiu a ampliação dos direitos humanos e cidadania, "A razão de Estado é a busca dos instrumentos idôneos para conservar o que se realizou, as situações de poder político adquirido" (ROMANO, 2014, p. 98).

Este último autor defende ainda que "A razão de Estado se escuda na desculpa de que as mentiras, os truques sujos, os golpes baixos dados no segredo contra partidos políticos, ou contra simples particulares, são feitos para o 'bem da República'" (*ibidem*, p. 103).

Na medida em que o Estado é quem regula a vida humana, conforme apontou Martins (2018), e, no mesmo sentido, atua, segundo Romano (2014), por justificativas nem sempre pautadas por

princípios éticos, entendemos que este ente pode usar seu poder para traçar, na perspectiva do acesso informacional, medidas que, no discurso, contribuem para a transparência, mas que, na prática, frustram qualquer perspectiva efetiva de acesso. Isto reflete o uso do poder estatal sobre ações de repercussão geral, em especial no que diz respeito às políticas públicas que o próprio constitui.

Fica claro, assim, que há uma intrínseca relação entre Estado, poder e interesse, pois, “aquilo que ‘Estado’ e ‘Política’ têm em comum (e é inclusive a razão da sua intercambialidade) é a referência ao fenômeno poder”, afirma Bobbio (1999, p. 76). Mas, se poder e Estado se confundem, o interesse pelo primeiro impacta o segundo. Ao alterar o sentido de Estado como garantidor de direitos – levado pela manutenção de poder –, altera-se seu papel diante de sua função como garantidor do exercício de dois pilares: a democracia e a cidadania.

Revisitando as teorias propostas por Bobbio, apontamos que o conceito de “democracia” como elemento de Estado necessita ser observado em “suas diversas interpretações e realizações históricas” (BOBBIO, 1999, p. 76). Nesse sentido, apresentamos o quadro a seguir que se propõe esquematizar a visão do autor e ampliar a noção do conceito:

Quadro 17 - Possibilidades de análise da “democracia” como elemento de Estado

QUANTO A	DISTINÇÕES PROPOSTAS POR BOBBIO	COMPREENSÃO NOSSA
Participação	Democracia dos antigos	Não reconhece entes intermediários de representação.
	Democracia dos modernos	Reconhece a intermediação do poder.
Representação	Democracia representativa	Exercício de um papel eletivo.
	Democracia direta	Exercício de diferentes formas de participação.
Extensão	Democracia política	Indivíduo considerado como cidadão.
	Democracia social	Indivíduo considerado por seu <i>status</i> .

Forma	Democracia formal	Forma de governo.
	Democracia substancial	Conteúdo da forma de governo.

Fonte: BOBBIO, 1999, p. 149-158, com adaptações nossas.

Dentre as distinções apresentadas, a análise da democracia quanto à sua representação possui relevância para este estudo, pois compreende a complexidade desse regime na esfera do “papel eletivo” e nas “diferentes formas de participação” (BOBBIO, 1999, p. 157) ou, o que chamamos de representação/representatividade.

Sobre este aspecto, em especial, mencionamos a obra de Zuccolotto e Teixeira, *Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro* (2011), na qual interpretam a perspectiva da representatividade, fundamentados em Bobbio, adotando o seguinte prisma:

[...] Bobbio (2000) destaca que os grupos, e não os indivíduos, são os protagonistas da vida política em uma sociedade democrática. A partir dessa afirmação, pode-se reconhecer que o modelo de Estado democrático fundado na soberania popular, idealizado à imagem e semelhança da soberania do príncipe, era o modelo de uma sociedade monística, mas a sociedade real, subjacente aos governos democráticos, é pluralista. Bobbio (2000, p. 36) destaca que a democracia moderna, nascida como democracia representativa, em contraposição à democracia dos antigos (democracia direta), deveria ser caracterizada pela representação política, isto é, “por uma forma de representação na qual o representante, sendo chamado a perseguir os interesses da nação, **não pode estar sujeito a um mandato vinculado**”. (Zuccolotto; Teixeira, 2019, p. 11, grifo nosso).

Os autores apontam o cerne da questão acerca do modelo de representatividade: a relação de interesses que legitimam a chegada ao poder de um determinado agente político pode condicioná-lo a atender aos anseios de sua base eleitoral, embora seu papel como gestor deva contemplar os mais diferentes aspectos ideológicos

e sociais da vida em sociedade. (Zuccolotto; Teixeira, 2019, p. 12). Indicam, por outro lado, que uma maneira de mitigar essa complexa relação no campo da representatividade democrática está nos “[...] mecanismos institucionais de pesos e contrapesos para a solução de conflitos” (*idem*), elementos fundamentais à democracia.

Bauman e Bordoni esclarecem o sentido de democracia, cuja principal distinção ocorre “[...] entre o significado original de ‘democracia’ como ‘governo do povo’ (prevalência da maioria) e o significado que lhe atribuímos hoje: liberdade, igualdade e respeito às minorias” (BAUMAN; BORDONI, 2016, p. 156). Esses ideais encontram seu lugar no importante conceito de cidadania e não necessariamente se vinculam à ideia de maioria (como propõe o significado *stricto* do conceito de democracia). Mondaini, em seu artigo *O respeito aos direitos individuais*, publicado na coletânea *História da Cidadania*, aponta como ocorre uma efetiva cidadania: “[...] é preciso que [...] as liberdades individuais sejam apropriadas como uma conquista universalmente válida, inserindo-se suas várias formas (liberdade de pensamento e expressão, liberdade de ir e vir, tolerância religiosa, habeas corpus, direito à privacidade etc.) [...]” (MONDAINI, 2018, p. 131).

Hayek apontara, contudo, que a cidadania transita – por disputas de poder, que aparecem mais uma vez – entre as ideias conservadora e liberal, ao afirmar que: “Por sua própria natureza, um movimento conservador tende a defender os privilégios já instituídos e a apoiar-se no poder governamental para protegê-los. A essência da posição liberal, pelo contrário, está na negação de todo privilégio [...]” (HAYEK, 1990, p 17).

Na fala de Hayek, observamos que a cidadania fica relativizada a partir de interesses que não são aqueles que se espera de um Estado garantidor de direitos. Naves, todavia, elenca novas possibilidades para o exercício da cidadania, compreendendo que “[...] o sentido de cidadania significa entender como se relaciona o indivíduo

com o setor público. Qual o conceito moderno de atividade de interesse público, e como dela participa o governo nas suas múltiplas correlações com a sociedade?" (NAVES, 2018, p. 545).

Estas respostas compreendem os limites que tangenciam a relação entre o papel do Estado, a sociedade, a economia, os interesses pelo poder e, por fim a correlação do ente estatal com suas ações no âmbito da informação, em especial para a transparência. Reafirmando o que dissemos ao longo deste texto, informação e poder convergem ao longo do contexto histórico, o que pode criar um desvio de finalidade entre o Estado e suas atividades em favor de direitos humanos fundamentais, como a transparência com enfoque no cidadão.

Discutindo as controversas decisões de Estado (aqui restrito ao conceito de uma estrutura que responde pela ação política) a partir de uma visão de conveniência e oportunidade, Adam Smith, em sua clássica obra *A riqueza das nações*, ressalta que:

Durante algum tempo após a descoberta da América, a primeira pergunta dos espanhóis, quando chegavam a alguma costa desconhecida, costumava ser esta: há ouro e prata nas imediações? Conforme a informação que recebiam, julgavam se valia a pena estabelecer uma colônia ali ou se valia a pena conquistar a região. (SMITH, 1996, p. 415).

Ou seja, a ação do Estado (desde a era colonial) e suas decisões avaliam as vantagens para si, abrindo-se uma questão: como então este ente não vai sopesar o uso da informação como meio de poder, considerando que informar é colocar-se em xeque? Braman, em texto publicado em meados dos anos 1990 intitulado *Horizons of the State: information policy and power*, já apontava que "o Estado usa a política como instrumento de poder" (BRAMAN, 1995, p. 1), usando também a informação como parte deste processo ideológico que ocupa uma agenda estratégica. González de Gómez, em apresentação realizada durante a disciplina *Regime de Informação*, na Universidade Federal Fluminense explicitara que:

Existe, assim, uma relação permanente entre as mudanças do Estado e o papel atribuído às políticas de informação. Consideradas primeiro como políticas menores (*low politics*), as políticas de informação passariam a ter um lugar preferencial nas agendas políticas dos Estados nacionais, quando foram consideradas de valor estratégico; para Braman, isso aconteceria entre os anos 1970 e 1980. (GONZÁLEZ DE GOMÉZ, 2017, notas de aula).

Não obstante, como aponta González de Gómez, a importância da informação como estratégia nacional, desde 1970 (o que se ratifica quando remetemos a data que o plano da UNISIST foi criado pela UNESCO), até o final dos anos 1990, não representou avanço nas estruturas informacionais de diversos países, entre eles o Brasil. Muito pelo contrário, como aponta José Maria Jardim em sua clássica obra *Transparência e opacidade do Estado no Brasil*. O autor destaca o modo pelo qual algumas estruturas informacionais, quando apropriadas pelo Estado, foram categoricamente forjadas.

A construção do discurso em torno da transparência do Estado **não se plasmou**, porém, em ações da gestão pública que superassem um elemento estrutural do Estado brasileiro: a sua opacidade informacional. Algumas estruturas informacionais forjadas sob o signo da transparência, forjadas no acidentado percurso do Estado nos últimos anos, pouco minimizam a dimensão histórica da sua opacidade informacional. O translúcido e o diáfano são dimensões reduzidas num Estado marcadamente opacizado. (JARDIM, 1999, p. 197).

Esse processo direcionado à opacidade, pesquisado por Jardim já nos anos 1990, pode hoje ser representado pela má qualidade da gestão da informação ou dos elementos norteadores da mesma, ainda que existam recursos disponíveis de acesso em maior quantidade. Portanto, embora tenhamos uma Lei de Acesso à Informação, portais com informações de governo e um Arquivo Nacional criado em 1838 – com mais de 180 anos de existência –, é possível que não se sustente o preceito fundamental de qualidade – e,

consequentemente, de eficácia, eficiência e, principalmente, efetividade – desses instrumentos. Uma vez não sustentáveis, fere-se o centro de uma democracia: o direito fundamental à informação, estabelecido tanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos quanto em nossa Carta Maior. Esta compreensão vai ganhando cada vez mais relevância, à medida que entendemos que o domínio público está em declínio, o que é ratificado por Richard Sennet ao afirmar que “Assim, como se supõe que a podridão moral enfraqueceu o poder de Roma para governar o ocidente, diz-se que enfraqueceu o poder do Ocidente para governar o globo”. (SENNET, 2014, p. 15).

O autor ainda afirma: “Por mais tola que seja essa ideia, ela contém um elemento de verdade. Há como que um paralelo entre a crise na sociedade romana após a morte de Augusto e a vida atualmente, no que diz respeito ao equilíbrio entre a vida pública e a vida privada” (*idem*).

Por analogia, o declínio do papel público na realização de sua missão possibilita também a desconfiança sobre o sistema democrático, o que é ratificado por pesquisas recentes. Em estudo realizado sob o título *Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime – o caso Brasil*, José Álvaro Moisés e Gabriela Piquet Carneiro apontam que:

A democracia brasileira está relativamente consolidada – a maior parte dos especialistas reconhece isso. Mas ela enfrenta uma situação paradoxal: apesar de o apoio ao regime democrático ser majoritário, **quase dois terços dos brasileiros não confiam – em diferentes graus – em parlamentos, partidos, governos, tribunais de justiça, polícia e serviços de saúde e educação.** (MOISÉS; CARNEIRO, 2010, p. 150, grifo nosso).

Os autores mencionam ainda dois resultados relevantes da pesquisa que caracterizam a visão do brasileiro sobre a democracia: “a) [...] indiferença em face das alternativas a respeito do regime político; b) [...] a mediação das instituições tipicamente democráticas

é pouco valorizada" (*ibidem*, p. 182). Esta caracterização, marcada pela indiferença e pela desvalorização do poder público, pode se dar por uma falta de legitimidade institucional-moral do processo político, como prega Manuel Castells em sua obra *Ruptura* (2018), que afirma: "Nossa construção da realidade e, por conseguinte, nosso comportamento e nossas decisões dependem dos sinais que recebemos e trocamos nesse universo" (CASTELLS, 2018, p. 26). "A política não é uma exceção a essa regra básica da vida na sociedade-rede na qual entramos em cheio" (*idem*), complementa o mencionado autor.

Mas, como pontuamos nesta seção, discutir Estado não é algo simples. Envolve entendê-lo para além de uma entidade ou sujeito, mas, sim, compreendê-lo como um aparelho que é repressivo e, ao mesmo tempo, ideológico, circundado de interesses e de um poder sem precedentes e cujo limite, certamente, é a vigilância. E, para se ter vigilância, é necessário contar com um Estado que se pautar pela "boa governança pública das informações", disponibilizando-se para que a sociedade exerça seu legítimo controle social, o que poderia se desenvolver através de um sistema de transparência qualificado e à altura das boas práticas gerenciais e de governança.

Frisamos, ainda, que o estudo do Estado como aparelho ideológico não balizaria hoje, com tantos mecanismos para ampliar o seu discurso eufemístico, uma avaliação ideal sobre como tem se dado a gestão da informação no âmbito das discussões que aprofundam a transparência pública. Ainda mais se considerarmos que o segredo é a essência do poder, como pregou Bobbio: "Durante séculos o uso do segredo foi considerado essencial para a arte de governar" (BOBBIO, 2015, p. 43).

No entanto, se, do ponto de vista ideológico, seria um percurso complexo, por outro, ao reconhecermos seu papel de articulador de políticas públicas e a relevância de sua atuação para as democracias, é possível reconhecer no Estado um agente fundamental na discussão sobre a informação. Rodríguez Zepeda, nos *Cuadernos de*

Transparencia, publicação do *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública* (IFAI), traz uma reflexão sobre este papel:

[...] o verdadeiro conhecimento é um valor coletivo e que o Estado tem a obrigação de facilitar a sua divulgação. Essa premissa é, sem mais, uma das heranças do Iluminismo para a vida social do presente. Sobre esta perspectiva, seria atribuição do Estado, **de acordo com um direito necessário à informação**, oferecer aos cidadãos, **como um benefício social universal**, informações política, social e cultural valiosas. (ZEPEDA, 2008, p. 55-56, tradução e grifos nossos).

Por este motivo, valorizamos nesta obra a análise das ações de informação possibilitadas pelo Estado, em que pese toda sua conjuntura controversa, a partir dos “instrumentos”, “instrumentais”, “recursos”, “prismas” de acesso informacional que este ente disponibiliza para os cidadãos, buscando naqueles avaliar medidas objetivas e trazendo sobre as mesmas ponderações críticas que qualifiquem a discussão.

2.3 TRANSPARÊNCIA, INFORMAÇÃO & DISPOSITIVOS DE ACESSO

Aquilo que até o momento chamamos, prioritariamente, de “instrumentos”, “instrumentais”, “recursos” ou mesmo “prismas”, agora passa a ser concebido pelo conceito de “dispositivo de acesso à informação”, extremidade mais próxima da sociedade, que tem, na perspectiva deste texto, como influência, outros três elementos, os quais entendemos como constituintes de um modelo de Estado democrático que reconhece e efetiva um processo institucional de transparência, a saber: 1) a governança pública da informação, na perspectiva da adoção de princípios direcionados ao acesso à informação; 2) as políticas públicas de informação,

na concepção de diretrizes criadas para resolver demandas públicas por acesso à informação; e 3) a gestão pública da informação, operacionalizadora da ação estatal, que se traduz no cumprimento das medidas de acesso à informação.

Por esse prisma, ou seja, através desse dispositivo é que reconhecemos ser possível garantir, propiciar ou pavimentar à sociedade o acesso, quando a última almeja usufruir da informação em posse do poder público. Assim, “dispositivos” seriam as possibilidades formais instituídas que, quando instadas, homologam, proporcionam e articulam ações direcionadas ao cumprimento do direito fundamental de acesso à informação, aumentando ou diminuindo a transparência pública, a depender de como estão previamente configurados para atender as finalidades para as quais existem.

O conceito de “dispositivo” adotado se estruturou em diferentes autores. Dentre eles, citamos os estudos de Foucault, em especial, na definição atribuída no clássico *Microfísica do poder*. Nesse sentido, o filósofo francês assim define este conceito (dispositivo): “Por esse termo, tento demarcar, em primeiro lugar, um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais filantrópicas” (FOUCAULT, 2012b, p. 364). Nessa perspectiva, o autor define dispositivo como:

Em suma, o dito e o não dito são os elementos do dispositivo. O dispositivo é a **rede** que se pode estabelecer entre esses elementos. Em segundo lugar, gostaria de demarcar a **natureza da relação que pode existir entre esses elementos heterogêneos**. Sendo assim, tal discurso pode aparecer como **programa de uma instituição ou, ao contrário, como elemento que permite justificar e mascarar uma prática que permanece muda**; pode ainda funcionar como reinterpretação dessa prática, dando-lhe acesso a um novo campo de racionalidade. Em suma, entre estes

elementos, discursivos ou não, existe um tipo de jogo, ou seja, mudanças de posição, modificações de funções, que também podem ser muito diferentes. Em terceiro lugar, **entendo dispositivo como um tipo de formação que, em um determinado momento histórico, teve como função principal responder a uma urgência.** O dispositivo tem, portanto, uma função estratégica dominante. (FOUCAULT, 2012b, p. 364-365, grifos nossos).

Compreendemos, a partir da visão de Foucault, que um dispositivo corresponde a uma malha que envolve diferentes elementos sociais, discursivos e não discursivos. Estes elementos coexistem num espaço complexo, por vezes de interesses antagônicos, e com uma ação contestadora ou de oposição marcante. Esta característica, por sua vez, pode vir acompanhada de interesses dos mais díspares, ainda que o discurso se apresente por justificativas plausíveis, que se engendram pela sociedade diante de um contexto histórico e político estabelecido. O conceito determina atender a uma urgência, que está atrelada, em nossa visão, à necessidade de prover a informação pública que é um elemento-chave para a democracia representativa. No intuito de ampliar essa compreensão, recorreremos a Giorgio Agamben que, ao discutir o significado do conceito de “dispositivo”, apresenta as concepções adotadas por vocabulários franco-linguísticos:

Se agora nos voltarmos para a definição do termo “dispositivo” encontrado nos dicionários franceses de uso comum, encontraremos essa distinção entre três significados: 1) Um senso jurídico estrito: “O dispositivo é a parte de um julgamento que contém a decisão em oposição aos fundamentos”, isto é, a parte da sentença (ou da lei) quem decide e dispõe. 2) Um significado tecnológico: “A maneira como são organizadas as partes de uma máquina ou mecanismo e, por extensão, o próprio mecanismo”. 3) **Um significado militar: “O conjunto de meios disponíveis de acordo com um plano”.** (AGAMBEN, 2011, p. 253, tradução e grifo nossos).

Dentre as perspectivas apontadas por Agambem, salientamos o “significado militar”: instrumentos que são concebidos para atender a um objetivo. Ou seja, dispositivo como uma interpretação do elo entre o que se tem planejado e o que se quer atingir, em consonância às práticas adotadas pelo Estado, em especial sua governança, suas políticas e gestão. Observado isto, destacamos que são nestas que temos as características nucleares dos dispositivos: sua existência, concepção e instrumentalização, formas de atender a um objetivo que, neste caso, seria possibilitar o acesso à informação, que é o passo precípua para a efetividade da transparência. Na compreensão de Gilles Deleuze, a partir de seus estudos centrados em Michel Foucault, dispositivos são “em primeiro lugar, uma espécie de novelo ou meada, um conjunto multilinear”. O autor destaca que o conceito “é composto por linhas de natureza diferentes e essas linhas do dispositivo não englobam nem delimitam sistemas homogêneos por sua própria conta (o objeto, o sujeito, a linguagem), mas seguem direções diferentes, formam processos sempre em desequilíbrio, e essas linhas tanto se aproximam como se afastam uma das outras” (DELEUZE, 1990, p. 1). Deleuze, assim, ressalta a não linearidade do conceito de dispositivo. No entanto, observa que as diferentes direções não impedem que sejam trabalhados por aproximação, a qual se dá pela atividade do dispositivo que, nesta obra, se constitui como um avizinhamento de funções análogas: elementos que propiciam ações de acesso à informação.

Wilke e Jardim (2006, p. 9), no texto *Dispositivo de Informação Contemporâneo: Considerações Preliminares para uma arqueologia do horizonte informacional em nossa contemporaneidade*, discutem o conceito de dispositivo em Foucault e traçam um panorama conceitual preliminar sobre o qual vinculamos ao uso do termo no livro:

a consolidação da informação como um objeto que tem sido abordado em distintas áreas de conhecimento; a consideração da informação como um elemento importante no quadro internacional da divisão do trabalho e

do capital; **a constatação da informação como moduladora de um modo contemporâneo de ser** (WILKE e JARDIM, 2006, p. 9, grifo nosso).

Acerca do exposto pelos pesquisadores que nos antecederam na discussão, e em relação a discussão de Foucault, compreendemos que o resultado informacional depende da configuração que o dispositivo, em seu lócus conceitual (legislação, tecnologia e arquivos, neste caso), nos leva a interpretar que o mesmo impacta na transparência. Nesse sentido, adotamos o conceito de “dispositivo” como elemento responsável por promover e possibilitar, a partir de sua configuração, o acesso à informação. Isto pode se dar através da legislação de acesso, das tecnologias utilizadas e até pela configuração de diferentes instituições que possuem papel central nessa discussão, como aquelas relacionadas à gestão de documentos ou à auditoria de dados públicos. Já o conceito de “acesso à informação”, que completa essa noção fundamental, é oriundo da compreensão constitucional brasileira a partir de três premissas:

Quadro 18 - Premissas constitucionais do acesso à informação no Brasil

PREMISSAS IDENTIFICADAS	TRECHO CONSTITUCIONAL CORRESPONDENTE
Acesso como direito.	“Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (CRFB, 1988).
Acesso como garantia de participação.	“Acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo” (CRFB, 1988).
Acesso como estratégia.	“Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (CRFB, 1988).

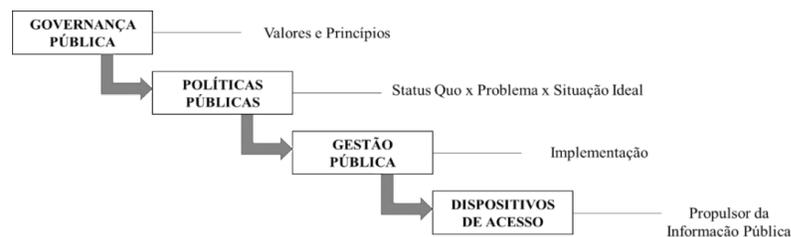
Fonte: CFRB, 1988, com adaptações nossas.

O acesso à informação como direito se traduz no movimento destinado à sociedade e direcionado a garantir que as informações

sob a tutela da Administração Pública possam ser divulgadas a toda coletividade, que deve poder participar dela em igualdade de condições. Logo, o acesso à informação como participação faz parte desse encadeamento, pois envolve a oportunidade de se permitir que a sociedade colabore na criação de diretrizes informacionais, que afetam interesses que extrapolam os limites estatais. Por fim, o acesso à informação como estratégia se reflete na necessária articulação de esforços por parte do Estado para cumprir aquilo que o mesmo definiu como seu papel na Constituição, devendo, para tanto, planejar-se para atendê-lo, buscando dispor de recursos (materiais e humanos) e colocando o tema em sua agenda de interesse com a finalidade de seu cumprimento com a máxima efetividade.

Para Martins, é possível compreender o acesso à informação pública, de modo *lato sensu*, como: “[...] o direito que tem toda pessoa de receber informações em poder do Estado sobre qualquer assunto. O conceito é parte essencial das diretrizes de um governo aberto, que propõem processos e procedimentos governamentais mais transparentes” (MARTINS, 2011, p. 233). A autora explicita ainda os diferentes termos para descrever esse direito basilar: “liberdade de informação, direito à informação, direito de saber e acesso à informação”, correspondendo todos estes a “um direito chave e estratégico para a realização de muitos outros direitos humanos” (*idem*).

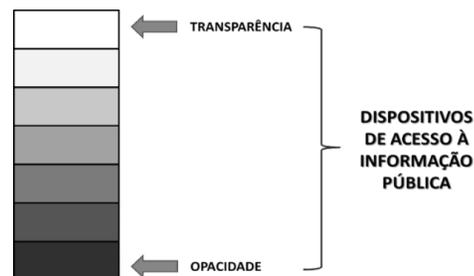
Assim, o conceito “dispositivo de acesso à informação” reflete uma possibilidade teórica, onde reconhecemos agrupamentos de estruturas institucionais como intermediários essenciais à efetivação do acesso às informações que devem ser garantidas pelo poder público, através de seus serviços destinados à sociedade. Estes dispositivos estão vinculados a elementos da administração pública já apresentados e discutidos nesta obra, no âmbito do papel do Estado, conforme figura a seguir.

Figura 5 - Possibilidade de encadeamento da governança aos dispositivos de acesso

Fonte: elaborada pelo autor.

Esta figura 5 tem o objetivo de demonstrar um encadeamento ideal (no escopo da gestão informacional), através do qual os princípios e valores da “governança pública” (dentre eles a transparência) são condutores das demais ações subsequentes. Assim, a qualidade das “políticas públicas”, que deveriam ser pautadas pelos postulados da “boa governança” (nível anterior), traduzem as escolhas de atuação para a obtenção de uma situação ideal e cuja implementação se desenvolve no nível da gestão pública. É então que, no contexto de ações direcionadas ao acesso informacional, emerge a figura do dispositivo, correspondente ao elemento institucional que tem o condão de ofertar à sociedade o acesso à informação. Em alusão a esta última análise, a figura 6 a seguir elucidada como o encadeamento da figura 5 (acima), a partir do “dispositivo de acesso à informação”, pode (ou não) possibilitar a efetividade da transparência, constituindo-se em um elemento determinado pelos contextos histórico (períodos mais democráticos ou não) e social (agrupamento social em condições de acesso e interpretação).

Figura 6 - Como os dispositivos influenciam a relação opacidade x transparência



Fonte: elaborada pelo autor.

Observamos, na figura 6, que a relação entre opacidade e transparência terá contornos variados (níveis ou graus) da transparência de acordo com a configuração proposta para os diferentes “dispositivos de acesso à informação”, entre eles aqueles relacionados à legislação, à tecnologia e aos arquivos, como demarcamos como recorte ao longo do texto. É bem verdade que a questão da transparência não está circunscrita ao seu polo imediatamente antagônico: a opacidade. Isso resta claro da incursão teórica realizada na seção onde discutimos transparência e seus conceitos. No entanto, abarcamos a concepção à qual Jardim fez referência em sua tese de doutorado, marco para a discussão científica no país.

Com isso, é possível perceber que a ideia de dispositivos é consubstanciada também pelos obstáculos (auferidos pela relação entre as possibilidades e limitações que cercam estes dispositivos) que se impõem nas ações direcionadas à transparência, dentre elas: a desvalorização dos arquivos públicos; a inviabilização da participação de atores nas discussões sobre o acesso à informação; a criação e disponibilização de meios de acesso à informação sem a colaboração do usuário; a inexistência de rigor em procedimentos de gestão para a garantia do acesso. Essa realidade, aqui exemplificada, foi sendo apontada a partir de estudiosos que nos antecederam e cujas questões favoreceram uma inquietação acerca do que defendemos como “dispositivos de acesso à informação”.

Jardim (2011, p. 211), em estudo intitulado *Obstáculos à construção de políticas nacionais de arquivos no Brasil e na Espanha: uma abordagem teórico-metodológica de análise comparada*, conclui, meses antes da promulgação da Lei de Acesso à Informação, que “Um conjunto de decisões governamentais no campo da informação – ou especificamente dos arquivos – não resulta necessariamente na constituição de uma política pública arquivística ou informacional”. Temos, portanto, a relevante conclusão do pesquisador, discutindo como se dá a inconsistente e por vezes equivocada interpretação do sentido de política pública, em âmbito arquivístico, que teria o condão de colaborar para o acesso à informação.

Já Malin (2013, p. 9) questiona, em período posterior à promulgação da LAI, no artigo *Interessados e interesses no regime de acesso à informação pública no Brasil*, “quais vetores de forças sustentarão a ousadia da lei brasileira? Como o espaço das informações que se constituem e circulam na zona de relação entre o Estado e a Sociedade será alterado? Em qual sentido e com qual profundidade? Quem serão os stakeholders e seus interesses?”. A proposta evidenciou, em especial, como a relação entre os atores de interesse e a nova configuração normativo-informacional que se estabelecia se plasmaria no conjunto da sociedade, apontando indagações complexas e fruto de muita discussão acerca do período da recente legislação de acesso brasileira.

Na mesma direção, Oliveira (2014, p. 37), em artigo intitulado *O lugar dos arquivos após a Lei de Acesso à Informação: uma perspectiva do cenário do poder público federal*, afirma que a “LAI é um instrumento importante de controle, e que oferece uma oportunidade única para que todos exerçam a sua cidadania e para que o Estado preste contas à sociedade”. Entretanto, a pesquisadora pontua a necessidade de melhorar as ferramentas disponibilizadas pelo normativo, dentre elas o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), buscando uma “[...] forma de oferecer mais autonomia ao cidadão” e “[...] assegurar que os relatórios gerados traduzam uma realidade

mais próxima do que está aparentemente mobilizando a população". E afirma que, diante da possibilidade da "[...] generalidade, podemos perder o real foco do solicitante" (o cidadão). Nessa perspectiva, a autora explicita limitadores ao acesso informacional, quando identifica um escopo precário para garantir a efetividade dos processos direcionados à informação.

Por igual linha, Rodrigues, em pesquisa intitulada *Identificação como requisito metodológico para a gestão de documentos e acesso a informações na administração pública brasileira*, destaca dificultadores ao pleno estabelecimento do acesso à informação relacionados a elementos mínimos de um arquivo, destacando muitos "[...] desafios impostos para a **plena** aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação pública no Brasil" (RODRIGUES, 2015, p. 78, grifo nosso).

Cordeiro (2010, p. 241), em texto intitulado *Análise e representação dos conteúdos de imagem para o acesso à informação*, também menciona a abrangência da discussão sobre informação, quando elucida: "A preocupação com o tema do acesso à informação pode ser abordada sob diferentes enfoques e perpassa as várias especialidades da Ciência da Informação", indicando um rol amplo de possibilidades para o estudo do assunto.

Matos (2012, p. 27), ao discorrer sobre *A evolução dos arquivos e do conhecimento em Arquivologia*, defende "[...] a importância e o papel da instituição arquivística e suas formas de se organizar, reconhecidas como decisivas para a produção do conhecimento em arquivologia e, mesmo, sua renovação e transformação" atribuindo, em mais uma pesquisa, valor às instituições que balizam o processo de acesso, como é o caso dos arquivos públicos.

Os autores supracitados, por perspectivas das mais diferentes, em algum grau questionam e reconhecem a importância do "estado das coisas" no campo do acesso à informação, quer seja pela perspectiva da comparação de realidades (JARDIM, 2011), do impacto para a sociedade e seus diferentes atores de

interesses (MALIN, 2013), do lugar do usuário na nova configuração normativo-institucional estabelecida (OLIVEIRA, 2014), dos requisitos essenciais aos elementos mínimos para a gestão de documentos, origem da informação (RODRIGUES, 2015), na vinculação entre o campo imagético para o acesso à informação (CORDEIRO, 2010) ou no reconhecimento da organização arquivística como propulsora do conhecimento informacional (MATOS, 2012).

Nesse mesmo sentido, em artigo intitulado *Casa de ferro, espeto de pau? O acesso à informação na CGU*, publicado nos anais do XIX Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, Oliveira e Silva (2018, p. 3189-3210) discutiram um dos órgãos centrais para o acesso à informação no país – a Controladoria-Geral da União (CGU) –, que tem por finalidade o monitoramento do cumprimento da Lei de Acesso à Informação, mas que vem perdendo capacidade de atuação, como apontou o estudo.

Um indicador demonstra que a instituição, que foi designada para zelar pela transparência e pelo acesso, está sendo deteriorada silenciosamente. A pesquisa apontou a redução do orçamento para a ação “0002 - Ações de Prevenção à Corrupção e de Promoção da Transparência Governamental”, desde o ano de 2013.

Essa ação, paulatinamente reduzida, afronta o planejamento de ações que possam evitar processos corruptivos nas instituições fiscalizadas pela CGU, bem como inviabiliza que o órgão privilegie atividades direcionadas à promoção da transparência administrativa, sendo esta notoriamente uma missão do órgão. Ainda que possamos reconhecer que, na última década, vários órgãos (de diferentes áreas) tenham perdido orçamento, ao restringir a capacidade de atuação no âmbito da transparência não se está economizando, mas, em realidade, fomentando a possibilidade de se aumentar o descontrole sobre recursos públicos, cujos prejuízos em médio e longo prazos serão mais custosos à administração pública.

Observa-se, no texto complementar citado, que Oliveira e Silva apontam que entre o orçamento estabelecido pela Lei Orçamentária Anual (LOA) e o que se executou, em 2018, persistiam contingenciamentos governamentais, o que demonstra um ambiente cujas ações direcionadas à transparência são inviabilizadas quando da análise da relação planejamento-execução orçamentária. “Este cenário, que perpassa muitas instituições do executivo federal, denota um total descompromisso por parte dos governos com suas instituições”, afirmam Oliveira e Silva (2018, p. 3204). Logo, “consideradas a capilaridade e a abrangência da CGU, os valores de orçamento disponibilizados ao órgão **frustram toda e qualquer expectativa de um ambiente efetivamente direcionado ao pleno acesso às informações governamentais**” (*ibidem*, grifo nosso).

Em um segundo trabalho, intitulado *Transparência pública no Brasil: o contexto ideológico à luz dos conceitos de Sociedade do Espetáculo e Regimes de Informação* (2018), apresentado e publicado nos anais do VII Seminário Hispano-Brasileño de Investigación en Información, Documentación y Sociedad, Oliveira, Silva e Sobral discutem “um clima de eufemismo relacionado à transparência”. (OLIVEIRA; SILVA; SOBRAL, 2018).

No texto, os autores utilizam uma comparação entre o investimento qualitativo feito em tecnologia (em portais de governo) e o comparam com a situação do Arquivo Nacional (ambos reconhecidos como elementos-chave para o acesso e a transparência), que convive com grandes problemas de ordem orçamentária, estrutural e política. Sinalizam-se, no último texto, mais questões que vão frustrando e inviabilizando a possibilidade de transparência, em especial as decisões de autoridades que não se esmeram por um processo de valorização equânime dos diferentes meios (dispositivos) garantidores do acesso.

É importante que se registre, por exemplo, que a chamada “Lei da Transparência”, ou “Lei de Acesso à Informação”, no âmbito

normativo do país, é também um dos instrumentos que podem evitar essa possibilidade de desvalorização sistematizada. Zancaner afirma, nesse sentido, que a LAI põe “[...] fim não só aos anos de chumbo da ditadura militar, mas, também, a uma cultura segregadista em que os verdadeiros detentores da soberania se tornavam os últimos a tomar conhecimento de notícias importantes para o país” (ZANCANER, 2015, p. 31). Essa perspectiva contempla a importância e a relevância dos diferentes instrumentos de acesso, como uma normativa garantidora de direitos e asseguradora de um não reencontro com passados antidemocráticos.

É neste interesse que o conceito de “dispositivo” é considerado neste livro, uma vez que, ao reconhecemos seu papel no processo de acesso, podemos desdobrá-lo em análises críticas que possam reforçar sua importância; quando não, contribuir para sua melhoria. O dispositivo é um agente a ser acionado para a demanda de informação e, ao se recorrer a ele, o mesmo tem que estar pronto (em condições) para promover o acesso e garantir a transparência.

O estado da arte sobre a transparência pública exige que se compreenda como os recursos de informação estão se dispondo no processo de acesso à informação ao qual o cidadão tem direito. Assim, ao envolvermos um elenco de possibilidades de análise, encontramos nesta proposta conceitual um percurso capaz de mapear se a garantia da publicidade dos dados de governo está assegurada nesses prismas de natureza legal, tecnológica e arquivística.

Com isso, através da análise desses elementos ou objetos, poderemos ter indicadores qualitativos acerca das condições do Estado brasileiro em proporcionar ao conjunto social meios para a efetividade da transparência pública, o que acreditamos não estar logrando êxito.

No caso brasileiro, essa visão, pode se relacionar com a configuração do Estado – cujo direcionamento vem indicando a existência de “dispositivos de acesso à informação” com efetividade limitada

para o processo de transparência pública – numa resposta mais política. Dentre eles, salientamos três perspectivas de interesse, para o campo da informação, já mencionadas nesta obra: legislação (ou dispositivo legal-informacional); tecnologia (ou dispositivo tecnológico-informacional) e arquivo (ou dispositivo arquivístico-informacional), cujas abordagens passamos a detalhar no próximo capítulo.

3

**LEGISLAÇÃO,
TECNOLOGIA & ARQUIVO
COMO DISPOSITIVOS**

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 (art. 5º da Lei nº 12.527/2012).

Esta capítulo é dedicado a aprofundar os “dispositivos de acesso à informação” e suas ramificações (ou objetos). Como o conceito propõe, não se trata de um único meio de acesso à informação, mas, sim, de vários. Dentre eles, como recorte apresentamos como a legislação brasileira se insere nesse contexto, representando um elemento para a perspectiva “legal-informacional” (subseção 3.1). Na mesma direção, abordamos a tecnologia, na figura de sistemas digitais públicos, como um processo que favorece o acesso à informação, culminando no que identificamos como “tecnológico-informacional” (subseção 3.2). Por fim, discutimos o elemento “arquivo público” como base do acesso à informação, apontando como este, através do conceito de “gestão de documentos”, pode contribuir para a transparência que pode ser ofertada pelas diferentes dimensões do escopo “arquivístico-informacional” (subseção 3.3).

3.1 LEGISLAÇÃO COMO DISPOSITIVO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Para alguns países (dentre eles o Brasil), a legislação é um requisito relevante para a manutenção das prerrogativas de um estado democrático de direito. O ordenamento jurídico de um Estado-Nação necessita de fundamentos normatizadores para a regulação da vida em comunidade e para esclarecer os limites que envolvem os agentes e seus diferentes papéis em nossa sociedade.

O Brasil tem um escopo normativo amplo, em especial uma Constituição Federal que é referência em muitos assuntos, dentre eles

aqueles que dizem respeito às garantias individuais e coletivas. Mas a publicação de normativos, que compõem um arcabouço jurídico-legal, não é, necessariamente, garantia de efetividade do que se estabeleceu no documento legal. Por outro lado, consideradas as peculiaridades de nossa cultura, pautada no formalismo, e o contexto de nossa formação histórica e social, aquele passa a ser um objeto de observação relevante no contexto informacional em discussão.

Com relação ao acesso à informação, o país, desde o marco constitucional, parece vir evoluindo, apresentando relevantes instrumentos legais na direção da transparência.

Por exemplo, citamos o estabelecimento da obrigatoriedade de informar o depósito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) ao empregado, fato ocorrido com o advento da Lei nº 12.692, de 24 de julho de 2012⁵⁹, permitindo que o cidadão interessado soubesse se o empregador recolhia tal benefício relevante. Tal medida parece simples, mas, para a época, representou um diferencial, permitindo o controle por parte dos trabalhadores e trabalhadoras acerca do depósito de seu fundo, obrigação legal, por vezes, parcialmente cumprida (quando não descumprida) pelos empregadores. Entendemos, assim, que o acesso à informação, do ponto de vista legal, abrange outros normativos que compõem nosso conjunto legislativo. Mas o que seria legislação?

Legislação é o conjunto de leis, decretos e outros normativos de um país. Segundo o dicionário eletrônico Aulete, significa: "Conjunto das leis de um país ou de algum ramo do direito. Conjunto das leis que regulam certa matéria. A ciência do direito, das leis. Ato de legislar" (AULETE, 2019). Corresponde a um conjunto de normas

59 Alterou a Lei nº 8.212, de 24/07/1991 (Seguridade Social), fazendo constar o art. 32: "comunicar, mensalmente, aos empregados, por intermédio de documento a ser definido em regulamento, os valores recolhidos sobre o total de sua remuneração ao INSS" e o art. 80: "enviar às empresas e aos seus segurados, quando solicitado, extrato relativo ao recolhimento das suas contribuições", ações que, de 1991 a 2012, inexistiam.

de natureza jurídica de um país que se atrelam a diferentes campos de atividades, definindo, determinando e regulando uma série de atos e ações para a vida em sociedade. Segundo Urbano:

A lei na teoria do Estado e do Direito antecede a ideia de Poder Legislativo. Do período pré-socrático até Aristóteles, a ideia de lei era ligada ao seu sentido material: “as leis verdadeiras são as leis boas e justas dadas no sentido do bem comum”⁶⁰. Esse significado da lei a acompanharia ao longo da história. De acordo com São Tomás de Aquino, a “lei é uma ordenação racional, dirigida no sentido do bem comum e tornada pública por aquele que está encarregado de zelar pela comunidade”⁶¹. (URBANO, 2014, p 123).

O autor supra, em seu artigo que discute o *processo legislativo e a qualidade das leis*, discorre ainda sobre a perspectiva histórica da concepção dada as leis. Com base em seu percurso teórico, apresentamos a seguir quadro com as concepções mais relevantes apresentadas pelo autor, com o uso de respeitados pensadores:

Quadro 19 - Concepções históricas de “Lei” a partir de grandes pensadores

PENSADOR	CONCEPÇÃO DE “LEI”
De Sócrates a Aristóteles	Leis que buscam o “bem comum”.
São Tomás de Aquino	Leis como atos racionais, também destinadas ao “bem comum”.
Hobbes	Leis oriundas a partir de quem tem o poder.
John Locke	Leis como meio de impedir o arbítrio do poder superior.
Montesquieu	Leis em separado a partir da clássica divisão de poderes.
Rousseau	Leis como instrumento de prescrição a todos os indivíduos.

Fonte: Urbano (2014, p. 125-126). Elaboração do quadro: autor.

60 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 713 (referências relacionadas por Urbano, autor do trecho).

61 *Idem*.

Urbano (2014) traça um contexto histórico sobre o qual é possível perceber a relevância das leis e de seu conjunto (legislação) de modo *lato sensu*. Afinal, estas são reconhecidos instrumentos para legitimar o “bem comum”, para refletirem o poder de um governo e para arbitrarem sobre diferentes questões, com prisma e interesses dos mais diversos, além de representar um meio pelo qual a sociedade tem as referências para o convívio em comunidade, que, por vezes, a compreende tão somente como “lei”.

Embora o senso comum costume entender que a ampla maioria dos normativos se encaixa como “lei”, em realidade, existem diferenças e subordinações entre os atos que fundamentam o *corpus* legislativo no Brasil e fora do país. Esta subordinação é chamada, no campo das ciências jurídicas e sociais, de Hierarquia das Leis ou “Pirâmide de Kelsen”.

Na referida pirâmide, a Constituição Federal (CF) é o nível mais extremo da hierarquia, correspondendo ao principal exemplar normativo do país. Segundo Fulgêncio, a Constituição “é um complexo de normas escritas, através das quais são organizados e disciplinados os poderes públicos e assegurados os direitos individuais” (FULGÊNCIO, 2007, p. 150).

Abaixo da CF surgem: as Emendas à Constituição (EMC), que consistem em “uma alteração à lei básica, que é aditada ao corpo da Constituição”; as Leis Complementares (LC), que “se destinam a regular, com caráter de norma superior as leis ordinárias, certos preceitos constitucionais, desprovidos de auto aplicabilidade, relativos a matérias consideradas de importância fundamental pela Constituição”; e as Leis Ordinárias (LO), que representam a “lei comum emanada do Poder legislativo” (FULGÊNCIO, 2007, p. 370), desde que não intervenham diretamente na Constituição, aponta o mesmo autor.

Na sequência, estão as chamadas Leis Delegadas (LD) que, por sua vez, são previstas pela constituição e representam aqueles atos ou normas elaborados “pelo presidente da República, que deverá

solicitar a delegação⁶² ao Congresso Nacional” (BRASIL, 1988). No mesmo nível, apresentam as Medidas Provisórias (MP), que “são um instrumento com força de lei, adotado pelo presidente da República, em casos de relevância e urgência, produzindo efeitos imediatos, mas dependente de aprovação do Congresso Nacional para transformação definitiva em lei” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

Ato contínuo, estão os Decretos Legislativos (DL), que são “atos de natureza administrativa, emanados pelo poder Legislativo, contendo matéria de seus interesse e de sua exclusiva competência” e os Decretos Executivos (DE), cuja finalidade é a promulgação de “atos administrativos da competência dos chefes dos poderes executivos (presidente, governadores e prefeitos) como portarias e instruções normativas, menciona Fulgêncio (2007, p. 190). Por fim, na base da mencionada pirâmide de Hans Kelsen estão as Resoluções e Atos Administrativos, que correspondem aos atos normativos expedidos pelas altas autoridades específicas do poder Executivo (ministros de Estado, secretários, presidentes de empresas estatais ou fundações).

Depreende-se que o conjunto de leis, decretos e outros modelos destinados à regulação jurídica traduzem a vontade política do Estado, influenciando o cotidiano de uma sociedade através da legislação. A definição de legislação, explicitada por uma das casas de confecção de atos legais do Brasil, a Câmara dos Deputados, homologa a relevância do fator legal como fonte de estudo:

Em resumo, a legislação de um estado democrático de direito é originária de processo legislativo que constrói, a partir de uma sucessão de atos, fatos e **decisões políticas, econômicas e sociais**, um conjunto de leis com valor jurídico, nos planos nacional e internacional, para assegurar estabilidade governamental e segurança jurídica às relações sociais entre cidadãos, instituições e empresas. (CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL, 2019, grifo nosso).

A legislação é fruto de decisões de cunho representativo e, ao mesmo tempo, de natureza política, econômica e até por demanda social. Com esta afirmação, queremos pontuar que, embora sejam eleitos na condição de representantes do povo, os legisladores podem direcionar suas pautas por interesses alinhados com a continuidade de sua carreira política, ou vinculado a grupos de interesses empresariais que sustentam sua empreitada eleitoral, e, então, em última instância, podem ter uma preocupação genuína com a base eleitoral e suas necessidades de ordem social.

De todo modo, compreende-se a legislação como meio de segurança jurídica nas mais diversas relações e decisões. Mas, como destacamos no parágrafo anterior, estas podem ser norteadas e alteradas conforme os anseios de diferentes grupos de interesses (políticos, mercadológicos, de grupos temáticos⁶³) e até mesmo por questões de natureza sociocultural. Logo, no âmbito das discussões de acesso e transparência, é possível sugerir que, no seio das decisões legislativas, possam coexistir interesses políticos sobre marcos legais, o que diretamente interfere no normativo: quer seja pela decisão de não decidir; quer seja pelo seu formato e características, que representam a compreensão de uma maioria política responsável por determiná-lo através do voto.

Chamamos novamente a atenção para o lapso temporal entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a promulgação da Lei de Acesso à Informação, ocorrida em 2011, totalizando mais de duas décadas até que esta última entrasse em vigência, mesmo quando o texto constitucional já previra a necessidade do referido normativo legal.

Do mesmo modo, podemos citar a tardia regulamentação – ocorrida, sucessivamente em dois atos, nos anos de 1999 e 2002

63

No Brasil, existem “bancadas temáticas”. Exemplos: “bancada da bala” (em favor do armamento da população) e bancada “LGBT” (em favor dos direitos relativos as lésbicas, gays, bissexuais, travestis e outros).

– de incisos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, conhecida como a Lei de Arquivos, fruto de muita discussão nas décadas que a antecederam. Ou mesmo o advento do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, estabelecendo premissas de governança pública, cujo tema, pouco explorado legalmente até então, foi instrumentado e expedido há pouco mais de três anos, apontando o atraso ou flagrante desinteresse na abordagem.

Podemos mencionar, ainda, a inexistência de uma autoridade de acesso à informação independente, como têm o México e o Reino Unido. Estes exemplos podem significar o desinteresse sobre tais questões, reflexos da inexistência de vontade política, da vontade de agir ou da vontade de decidir e reconhecer tema sabidamente importante por meio de normas. Observamos, assim, que o “agir” depende do interesse dos representantes (tanto na esfera legislativa, quanto na executiva), frustrando por vezes o interesse público, que deveria balizar as ações dos escolhidos pelo povo.

Sobre a função da lei, no contexto do acesso informacional, é necessário compreender o papel da mesma para uma efetiva consecução do processo de transparência, em especial destacando seus pontos limitantes (fragilidades) no intento de traduzir e conduzir à revisão destinada ao melhor acesso informacional.

Salientamos que a presença de legislação ampla não necessariamente é sinônimo de garantias. Na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, suas culturas viabilizam, por meio de poucas regras escritas, o atendimento ou a configuração de diferentes direitos e deveres, que ocorrem sem uma composição legal extensa, como é a tradição do direito brasileiro.

Entretanto, no caso brasileiro, nosso contexto histórico de formação configurou a necessidade de ampla quantidade de normativos para regular a vida em sociedade. Tal é esta necessidade que, em nossa última carta constitucional, por exemplo, citamos o princípio da “legalidade”, no âmbito das ações da administração pública,

acerca do qual se compreende que ela “somente pode agir quando houver lei que autorize ou determine sua atuação” (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 11).

Esta perspectiva denota que a administração pública está constantemente vinculada aos atos que expede, e isto é relevante para que o Estado tenha limites de atuação. Nesse contexto, ao promulgar um ato normativo, os diferentes agentes públicos estão, necessariamente, “[...] obrigados a observar não só a lei e os princípios jurídicos, mas também os decretos regulamentares, as instruções normativas, os pareceres normativos [...] e os atos administrativos gerais que sejam pertinentes àquela situação concreta [...]” (*idem*). Portanto, compreendemos a relevância de “observar” regularmente a necessidade de agir do poder público em estrita consonância ao arcabouço jurídico-legal estabelecido.

Acerca da discussão do acesso, as normas jurídicas são meios pelos quais se pode configurar e garantir o direito à informação. Segundo Valim, essa prerrogativa é encontrada na liberdade de expressão. O autor afirma que, “entre os direitos enfeixados na liberdade de expressão, reconhece-se o direito à informação, traduzido nos direitos de buscar, receber e difundir informações” (VALIM, 2015, p. 36). E complementa: “no interior do aludido direito à informação, contudo, foi se delineando um direito com contornos ainda mais específicos, qual seja, o **direito de acesso à informação pública**” (*idem*, grifo nosso).

O tratado internacional conhecido como Pacto de São José da Costa Rica, do qual o Brasil é signatário, em seu artigo 13º, ratifica esse entendimento ao explicitar:

1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, **ou por qualquer meio de sua escolha**.
2. O exercício do

direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem **ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para assegurar:** a) o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas; b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da **moral públicas.** (PACTO DE SAN JOSÉ, 1969, grifo nosso).

Em destaque, no trecho do referido tratado: a necessidade do estabelecimento de leis que garantam o direito às informações e a evidenciação de que o acesso à informação pública e sua efetividade representam requisito de moralidade público-administrativa, cabendo ao Estado, por meio de seus agentes e de suas ações, garanti-la. O Estado, portanto, deveria prover uma efetiva política pública de informação, sob o condão de um arcabouço jurídico-legal.

Partimos, portanto, de uma premissa que concebe relevância ao papel das normas, em especial, das resoluções, portarias, decretos, leis (ordinárias, delegadas, complementares) e, em maior escala, a própria Constituição, que é um documento escrito central nesta abordagem. Nesse sentido, Montesquieu (2010, p. 198) faz uma correlação entre as leis (em sentido amplo) e a constituição: “Só a disposição das leis, e até das leis fundamentais, forma a liberdade em relação em sua relação com a constituição” e acrescenta o papel que esta composição tem junto à sociedade: “Não basta ter tratado da liberdade política em sua relação com a constituição; cumpre mostrá-la na relação que tem com o cidadão” (MONTESQUIEU, 2010, P. 198).

É nesse contexto crítico que compreendemos que a abordagem “legal-informacional” corresponde a um eixo dentre os “dispositivos de acesso à informação”. Ela representa o conjunto de normativos que respaldam o acesso à informação e a transparência no país com o intuito de verificar se, nestes instrumentos legais, a consecução da transparência está ou não adequadamente instrumentalizada e amparada para garantir menos opacidade, cabendo observar suas possibilidades e limitações para a efetivar a transparência pública.

3.2 TECNOLOGIA COMO DISPOSITIVO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

O termo *tecnologia*, por vezes, remete a questões de natureza digital. Entretanto, qualquer técnica que seja sistematizada e que utilize as mais diferentes capacidades do ser humano, pode ser considerada uma ação tecnológica. Escrever uma carta tem uma tecnologia (analógica), assim como escrever uma correspondência eletrônica (*e-mail*) é o seu equivalente digital. O Dicionário Houaiss (2019) define tecnologia como sendo a “teoria geral e/ou estudo sistemático sobre técnicas, processos, métodos, meios e instrumentos de um ou mais ofícios ou domínios da atividade”. Esta mesma obra define o termo de maior interesse no tema abordado: *tecnologia da informação e comunicação* (TIC): “Todo o processo tecnológico de telecomunicação e computação que permite transmitir, armazenar, disseminar, receber e otimizar a circulação de informações através de redes globalizantes” (HOUAISS, 2019).

Compreendemos, então, a TIC como aquela que envolve plataformas computacionais e de internet, entre outras. Um portal faz parte deste conceito, bem como uma plataforma de mídia social (*Facebook, Instagram, Twitter*), aplicativos de smartphones e editores de texto de um *personal computer* (PC) ou *notebook*.

Na concepção de Vechiato e Vidotti, “[...] dependendo do conteúdo informacional que apresenta e da funcionalidade proposta, um ambiente informacional digital pode também se constituir como um recurso ou **mesmo como um serviço de informação**” (VECHIATO; VIDOTTI, 2016, p. 47, grifo nosso). Os mencionados autores utilizam o *blog* como exemplo: “é um ambiente informacional e pode estar associado a práticas mediadoras no cerne de uma biblioteca” (*idem*) e, “ao mesmo tempo, pode se caracterizar como um serviço, **quando é utilizado para disseminar informações institucionais**” (*idem*, grifo nosso).

Nesse sentido, observamos que uma das missões da “tecnologia da informação e da comunicação” se atrela a prestar um serviço, estando nesta funcionalidade sua relevância no estudo do acesso à informação e da transparência das informações públicas. Essa importância se justifica porque a tecnologia da informação se expande cada vez mais nos processos institucionais e na vida humana, não sendo mais possível pensar em prestação de serviços públicos – entre eles, os de caráter informacionais – sem que consideremos este aspecto trazido pelo mundo globalizado.

Schwab, em sua obra que discute aplicação da quarta revolução industrial (ou a revolução causada pela tecnologia), menciona que “a tarefa mais urgente dos governos é abrir espaço para novas abordagens de governança tecnológica” (SCHWAB, 2018, p. 315). Ao mesmo tempo, o autor afirma: “As sociedades têm o poder de decidir que tipo de futuro elas querem e quais tecnologias servirão aos seus propósitos” (*ibidem*, p. 314).

Ambas as falas deste autor retratam um imperativo do qual nenhuma sociedade ou governo pode mais se esquivar: a ascensão da tecnologia, principalmente com o advento e a expansão da internet e as redes sociais. Mas, em especial, a segunda fala de Schwab impõe que questionemos se esta tecnologia e sua adoção serão pensadas em coordenação com a realidade da sociedade que vai usufruir da mesma, ainda mais quando se trata de demandas informacionais articuladas na relação Estado e cidadão.

Isso respalda o imperativo destacado no chamado *Livro Verde*⁶⁴, que estabelece um “conjunto de ações para impulsionar a sociedade

64 O livro *Sociedade da Informação – Livro Verde* (2000) é uma obra que traçou diretrizes relacionadas à: “ampliação do acesso, meios de conectividade, formação de recursos humanos, incentivo à pesquisa e desenvolvimento, comércio eletrônico, desenvolvimento de novas aplicações”. Em especial, foi um marco para a discussão do governo brasileiro e seu direcionamento para “promover a universalização do acesso e o uso crescente dos meios eletrônicos de informação para gerar uma administração eficiente e transparente em todos os níveis” (Apresentação, página “V”, assinada pelo Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, então ministro brasileiro da Ciência e Tecnologia).

da informação”. A obra, uma referência para esta discussão, traduz a importância da tecnologia como um instrumental do serviço público:

Uma administração pública mais transparente, eficaz e voltada para a prestação de informações e serviços à população: essa é a grande contribuição que as tecnologias de informação e comunicação podem dar ao relacionamento do governo com os cidadãos. (SOCIEDADE da Informação no Brasil, 2000, p. 8).

A administração pública brasileira, nesse sentido, tem desenvolvido muita tecnologia voltada para as comunicações e informações. Ocupa papel central nessa função uma importante empresa chamada Serviço de Processamento de Dados Federais (SERPRO), reconhecidamente a maior empresa da área no mundo.

Seu papel está presente na vida de muitos brasileiros, pois é esta instituição que coordena os serviços de identificação do país, entre eles o Cadastro de Pessoa Física (CPF), Cadastro de Pessoa Jurídica (CNPJ) e o Cadastro Nacional de Habilitação (CNH). Além disso, tem papel relevante na instrumentalização tecnológica do governo federal para suas ações cotidianas. Dentre os produtos SERPRO utilizados pela administração pública, estão os clássicos sistemas:

Quadro 20 - Sistemas SERPRO – Governo Federal do Brasil

SISTEMAS	SIGLA	ANO DE CRIAÇÃO	FUNÇÃO
Sistema Integrado de Administração Financeira	SIAFI	1987	Acompanhar e controlar a execução orçamentária, financeira e patrimonial do governo federal.
Sistema Integrado de Administração de Pessoal	SIAPE	1989	Controlar e gerenciar o cadastro e a folha de pagamento do corpo funcional federal.
Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores	SICAF	2001	Viabilizar o cadastramento de fornecedores de materiais e serviços para os órgãos e as entidades da Administração, que só podem prestar serviços à Administração se tiverem idoneidade.

Sistema de Concessão de Diárias e Passagens	SCDP	2007	Controlar e gerenciar as viagens realizadas pelos servidores federais.
Sistema Integrado de Administração de Serviços	SIADS	2018	Controlar estoques de materiais, bens patrimoniais e serviços de transporte.

Fonte: Sites do Ministério da Economia (ME) e SERPRO. Elaborado pelo autor.

Por mais que muitos dos sistemas elencados no quadro 20 sejam de uso exclusivos dos servidores públicos do governo federal, para a gestão da máquina estatal, eles são importantes bancos de dados, repositórios de informações utilizadas para subsidiar diferentes páginas governamentais, dentre elas o portal da transparência pública federal.

No âmbito específico da transparência, podemos destacar também os seguintes sistemas que estão sob a gestão do poder Executivo federal, especialmente no âmbito da Controladoria-Geral da União:

Quadro 21 - Sistemas vinculados à transparência pública das informações federais (CGU)

SISTEMA	SIGLA	FUNÇÃO
Sistema Banco de Denúncias	BD	Responsável por agregar informações acerca das denúncias efetuadas pelos cidadãos à CGU, para viabilizar a realização de apurações e o acompanhamento gerencial por parte das áreas competentes.
Sistema Cadastro Empresa Pró-Ética	Pró-Ética	Instrumento utilizado por empresas dos setores público e privado para o registro, por meio de um questionário avaliativo, das suas práticas de gestão voltadas à prevenção e ao combate à corrupção.
Sistema de Conflitos de Interesses	SeCI	Permite ao servidor ou empregado público federal fazer consultas e pedir autorização para exercer atividade privada, bem como acompanhar as solicitações em andamento e interpor recursos contra as decisões emitidas, de forma simples e rápida.

Sistema Eletrônico de Informações	SEI	Desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), é o sistema de gestão de processos e documentos eletrônicos indicado pelo PEN – Programa Eletrônico Nacional.
Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão	e-SIC	O e-SIC permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação para órgãos e entidades do poder Executivo federal.
Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal	e-OUV	O e-Ouv funciona como canal integrado para receber manifestações (sugestão, elogio, solicitação, reclamação ou denúncia) e encaminhá-las para as ouvidorias dos órgãos.

Fonte: Relatório da Controladoria-Geral da União. Elaborado pelo autor.

Estes sistemas possuem muita relevância no âmbito da transparência. Ressaltamos, em especial, os três últimos do quadro anterior: o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que, além de agilizar os procedimentos administrativos, permite o acompanhamento de processos por meio digital, derrubando um pouco da burocracia e contribuindo para o atendimento dos preceitos da Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo em âmbito federal; o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (E-SIC), que proporciona à sociedade realizar consultas de seu interesse junto aos órgãos públicos, tendo sido estabelecido pela Lei nº 12.527/2011; e a plataforma de ouvidoria e acesso à informação (E-OUV), através da qual o cidadão pode realizar uma denúncia, elogio, reclamação, propor ideias para a melhoria do serviço público e sugestões, tendo sido criada conforme Lei nº 13.460/2017 e regulamentações posteriores.

Ademais, dentre os muitos meios tecnológicos existentes no âmbito estatal brasileiro, destacam-se os portais governamentais. No âmbito federal, um dos mais importantes é o já citado “Portal da Transparência Pública”, criado em 2005.

Segundo a CGU, instituição que o administra, o portal visa “assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos.

O objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe **como o dinheiro público** está sendo utilizado e colabore com a fiscalização” (CGU, 2020, grifo nosso), demonstrando o direcionamento da ferramenta como instrumento quantitativo de transparência.

Além dos portais, para o âmbito do acesso, o governo tem se apropriado do conceito de *painéis*, que são páginas eletrônicas que indicam e compilam informações sobre assuntos que refletem as ações da administração pública e são de interesse da população: dados de pessoal, orçamento, viagens etc.

Todo esse arcabouço tecnológico se insere no escopo da governança digital da administração federal, criada oficialmente pelo decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016 e pelo decreto nº 9.584, de 26 de novembro de 2018 que, em 2020, foram revogados pelo Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020.

Para Akabane, a governança digital da informação ou governança da tecnologia da informação “[...] é composta pela estrutura e processos para garantir que as organizações possam implantar adequadamente os investimentos em TI e que os programas, projetos e as operações possam ser realizados corretamente para que os resultados desejados sejam alcançados” (AKABANE, 2012, p. 53). Limberger, em estudo sobre o papel da *cibertransparência*, afirma que, para o governo,

Uma das questões postas **é a projeção das novas tecnologias no âmbito da participação política dos cidadãos**. Atualmente, um dos grandes objetivos da democracia é possibilitar uma rede de **comunicação direta entre Administração e os administrados**, que propicie um aprofundamento democrático e uma maior transparência e eficiência da atividade pública. (LIMBERGER, 2016, p. 88, grifo nosso).

Isso se fortalece na medida que “os dados disponibilizados pela administração pública são um importante aspecto democrático,

pois contribuem à transparência do Estado”, reitera Limberger (*idem*). Essa disponibilização depende da estratégia tecnológica adotada, podendo-se escolher diferentes objetos tecnológicos como meios de prestar serviços: sistemas, redes sociais, portais etc. Considerando como condutor o número significativo de portais e *sites* atrelados à administração pública, optamos pelo último que, na visão de Póvoa, juntamente com a televisão, é aquele que “possivelmente [...] reúne mais pessoas simultaneamente” (PÓVOA, 2000, p. 19, adaptado).

Esta fala de Póvoa, no fim do século XX ou seja, após passados 20 anos, pode sair da possibilidade para a concretude: a expansão da internet por meio da banda larga⁶⁵ e a chegada dos *smartphones* popularizaram ainda mais a internet, ainda que persistam indícios de desigualdades na distribuição e qualidade desse acesso⁶⁶.

Mariz, em sua tese *Arquivos Públicos Brasileiros: a transferência da informação na internet*, indica também limites e possibilidades sobre o uso da tecnologia em ambiente digital.

A imagem da internet é muitas vezes relacionada à ideia de democracia, de abertura, igualdade, como se o acesso fosse possível a todos – homens e mulheres, velhos e jovens, pobres e ricos – sem exceções. **Na prática, a rede não é tão democrática;** tampouco o acesso

65 Manchetes da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC): “Brasil registra 133 milhões de acessos à internet banda larga em 2013” (31/01/2014) e “Lei das Telecomunicações faz 21 anos em meio a crescimento da internet” (16/07/2018). Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-01/brasil-registra-133-milhoes-de-acessos-internet-banda-larga-em-2013> e <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-07/lei-das-telecomunicacoes-faz-21-anos-em-meio-crescimento-da-internet>. Acesso em 20 nov. 2020.

66 Manchete do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) e da Forbes, respectivamente: “Internet no Brasil reproduz desigualdades do mundo real” (10/06/2019) e “A falta de acesso à internet aumenta a desigualdade social, diz Andrew Sullivan, da Internet Society” (20/04/2020). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34796#:~:text=Internet%20no%20Brasil%20reproduz%20desigualdades%20do%20mundo%20real&text=Alardeada%20como%20uma%20ferramenta%20democr%C3%A1tica,mais%20popular%20no%20mundo%20todo.&text=Enquanto%20mais%20de%2090%25%20das,E%20apenas%2042%25%20dest%C3%A3o%20conectados e <https://forbes.com.br/forbes-insider/2020/04/a-falta-de-acesso-a-internet-aumenta-a-desigualdade-social-diz-andrew-sullivan-da-internet-society/>. Acesso em 20 nov. 2020.

é indiscriminado, uma vez que vários aspectos são limitadores, tais como equipamentos, linhas telefônicas, “analfabetismo digital”, entre outros que colocam a internet fora do alcance de grande parte da população mundial. (MARIZ, 2005, p. 172).

Ou seja, as exigências por informação estabelecem um imperativo: como atender aos diferentes usuários na perspectiva do acesso, dos meios, da capacidade de interpretação? Não temos ainda a resposta para essa questão, mas sabemos que, do ponto de vista da gestão pública, esta situação precisa ser foco de atenção, já que as informações em posse do governo devem, legal e moralmente, ser disponibilizadas aos cidadãos, sem fronteiras ou obstáculos. Logo, como aponta Póvoa, o relevante nisso “[...]” consiste em construir modelos de interação fáceis de usar e verdadeiramente úteis para as pessoas, **sejam elas quem forem**” (PÓVOA, 2000, p. 102, grifo nosso). E, nesse sentido, completamos a perspectiva adotada pelo autor: estejam elas em que condições estiverem do ponto de vista social e econômico.

Por isso, há diferentes meios de se promover e permitir ao cidadão a verificação do acesso à informação do ponto de vista digital, como os portais, redes sociais do governo e demais sistemas, sendo, contudo, necessário primar pela forma e pelo conteúdo que será disponibilizado – o que decerto envolve planejamento –, sem esquecer no horizonte que existem questões de natureza sociais e educacionais que contornam a concepção dessas medidas. Não por acaso para Wilke (2009), “[...] os sujeitos da sociedade de informações contemporânea podem ser pensados a partir das seguintes características”:

a) aquele com o acesso à infraestrutura das TICs (acesso ao computador e à rede, tipo de conexão que influencia nas possibilidades de navegação, telefonia celular, tv digital, tipo de softwares); b) aquele que pode realizar atividades na rede (jogos, relacionamentos sociais, consumo, trabalho, **informações públicas**, aprendizagem

e conhecimento); c) aquele que pode **transitar com alguma autonomia pelos diferentes espaços sociais da cibercultura; d) aquele que se encontra incluído informacional e digitalmente;** e) aquele que é entendido como cidadão que tem a informação como um de seus direitos. (WILKE, 2009, grifo nosso).

A autora discute em artigo, resultado de sua tese de doutorado, o que chamou de “dispositivo informacional”, destacando como este pode proporcionar uma análise relevante. Segundo ela, os estudos sobre esses dispositivos oportunizam:

[...] um horizonte investigativo sobre as condições de possibilidade da informação na contemporaneidade, pois permitem que seja visualizado, demarcado, compreendido e apresentado como os embates em torno da informação nas relações de poder transformam e moldam a práxis, por conseguinte, os sujeitos individuais e coletivos e suas práticas discursivas. **Os resultados alcançados pela pesquisa fornecem consistência à defesa do emprego analítico desta noção para o entendimento da presença da informação na atualidade, especialmente quando se questiona a dimensão política da informação e sua inserção na constituição do Estado-nação.** (WILKE, 2009, grifo nosso).

A perspectiva de Wilke vai ao encontro das discussões desta obra, especialmente pelo potencial de análise que os dispositivos de acesso à informação – neste caso no âmbito das tecnologias –, nos fornecem, viabilizando discussões sobre a usabilidade das redes para a promoção da informação pública.

É nesse contexto crítico que compreendemos que a abordagem “tecnológico-informacional” corresponde a um eixo dentre os “dispositivos de acesso à informação”. Ela representa o conjunto de tecnologias que respaldam o acesso à informação e a transparência no país com o intuito de verificar se, nestes espaços digitais, a consecução da transparência está ou não adequadamente instrumentalizada e amparada para garantir menos opacidade, cabendo observar suas possibilidades e limitações para a efetivar a transparência pública.

3.3 ARQUIVO COMO DISPOSITIVO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Arquivo é uma palavra com vários sentidos, sendo um vocábulo polissêmico. Do ponto de vista organizacional-institucional, pode ser concebido como público ou privado. Já na perspectiva documental, corresponde a um agrupamento de documentos ou objetos que registram atos da vida cotidiana e das diferentes instituições. É também utilizado para definir mobiliário onde documentos são armazenados.

Definido de imediato o conceito do qual ora buscamos nos apropriar, salientamos a perspectiva da pesquisadora Lucia Maria Velloso de Oliveira, para quem o termo demarca:

[tanto] a instituição que tem como missão preservar arquivos, quanto o local onde se conserva os conjuntos orgânicos, o conjunto de documentos (não importando a sua data, forma, técnica ou suporte produzidos ou recebidos por pessoa física ou jurídica no exercício de suas atividades) ou mesmo um móvel. (OLIVEIRA, 2018, p. 89).

Nesse sentido, pontuamos que, neste livro, o arquivo de interesse corresponde às instituições públicas (ou chamados arquivos públicos) cuja missão é zelar pelos documentos oriundos das atividades público-governamentais. Estes arquivos são constituídos por:

Materiais produzidos ou recebidos por pessoa, família ou organização, pública ou privada, na condução de seus negócios e preservados devido ao **valor duradouro da informação** que contém ou como prova das funções e responsabilidades de seu produtor. (PEARCE-MOSES, 2016, tradução da pesquisadora Lucia Maria Velloso de Oliveira, grifo nosso).

Em um passado não muito distante, os arquivos públicos, ou seja, aqueles administrados pelo governo, eram circunscritos à missão de armazenar documentos de interesse para a gestão estatal.

Com as mudanças de paradigma impostas ao serviço público, dentre elas a governança da informação (envolvendo a criação de leis e o estabelecimento de protocolos de acesso, que passam pela função arquivística em alguma medida) e, agregado a esta, o seu princípio da transparência, novos horizontes se constroem em torno do arquivo de Estado: o interesse desloca-se de um papel endógeno – voltado para a guarda e preservação para possível resgate da administração e de pesquisadores especializados – para uma função exógena – o arquivo passa a ser um meio para a promoção do acesso à informação pública, que é um direito humano fundamental. Por isto, cada vez mais este lócus de estudo torna-se fundamental no processo de garantia à transparência.

Encontra ressonância a afirmação extraída da obra *Manual de Archivística Básica: Gestión y Sistemas*, de Herrera, quando a autora cita os produtos oriundos dos serviços de arquivos que, em geral, estão ligados à(ao) “**a) acesso; b) transparência; c) usuários; d) documentos e informação; e) difusão e digitalização; e) processos, procedimentos e indicadores; f) gestão da qualidade**” (HERRERA, 2013, p. 245-278, grifos nossos).

Nesse sentido, Silva (2017, p. 267) afirma que “no mundo contemporâneo, a preservação e o acesso se entrecruzam com várias questões, como a revolução tecnológica, a ampliação das **reivindicações democráticas por transparência do Estado** e, portanto, uma maior exigência de acesso e uso dos documentos”, que têm no arquivo sua principal estada. Compreendemos, assim, que esse papel trouxe um novo condicionante aos arquivos públicos: uma estrutura gerencial capaz de dar conta das demandas em ascensão pelo acesso à informação.

Em artigo intitulado *Access – The reformulation of na archival paradigm*, Menne-Haritz discute o “acesso como forma e atitude”, demarcando de modo contundente a relação entre arquivo e seu acesso:



O acesso não é o uso em si de arquivos. O acesso como paradigma é neutro ao próprio conteúdo que pode ser do interesse de um único pesquisador ou grupo de usuários. **É uma forma e uma atitude.** Como um formulário, permite que todos os interessados nos arquivos tenham acesso e leiam e interpretem os registros de acordo com suas próprias necessidades. Os próprios usuários são responsáveis pelo conteúdo que encontram nos registros. **A contribuição dos arquivistas consiste apenas em disponibilizar o material e oferecer a infraestrutura que facilita o manuseio do material.** O acesso como atitude significa que os arquivistas aceitam a competência dos usuários em relação à sua própria área de pesquisa. Eles não dão suporte para entender os registros da maneira correta, mas deixam para os pesquisadores como interpretá-los. Portanto, o paradigma de acesso significa responsabilidade autônoma dos pesquisadores pelo conteúdo encontrado nos registros **e uma gama completa de instrumentos que os ajudam a chegar às fontes de que precisam e a avaliar sua relevância. Aqui reside o novo desafio. Significa projetar uma gama completa de novos instrumentos e conceitos, que fornecem orientação e ajudam a encontrar o caminho para o material que pode fornecer as informações necessárias.** (MENNE-HARITZ, 2001, p. 61, tradução nossa).

Observa-se, no texto acima, a relevância dada à infraestrutura para atender ao novo patamar de atividade ao qual os arquivos, em especial aqueles relacionados à atividade pública, passaram a ser exigidos.

A pesquisadora canadense Laura Millar, em seu conhecido texto *Touchstones: considering the relationship between memory and archives*, ao salientar o papel dessas instituições frente à oportunidade da memória coletiva, elucida:

Os arquivos são apenas uma das muitas ferramentas que as sociedades usam para criar, sustentar e compartilhar memórias; eles são “veículos da memória”, particularmente importantes nas sociedades mais dependentes

da escrita do que da oralidade, das imagens ou dos rituais, **para a transmissão de informações e ideias.** (MILLAR, 2006, p. 121, tradução nossa).

A autora complementa: “[...] não é a existência de registros e arquivos em caixas de armazenamento que capturam memória. Em vez disso, é sua **seleção, preservação e articulação que lhes permitem servir à sociedade como gatilhos para lembrar e conhecer**” (MILLAR, 2006, p. 121, tradução e grifo nossos). A pesquisadora ressalta ainda a importância do arquivo como agente capaz de beneficiar toda uma sociedade:

Devemos também perceber que os itens que coletamos e gerenciamos não são memórias, mas são ferramentas usadas para apoiar a criação, preservação, e ressurreição de memórias individuais e, mais importante, sua articulação como parte de uma identidade compartilhada. Devemos olhar para os criadores dessas ferramentas – os detentores dessas memórias – para orientação em sua interpretação, mediação e articulação, **para que possamos trazer essas memórias individuais para a luz e compartilhá-las para o benefício de todos os membros da sociedade.** (MILLAR, 2006, p. 126, grifo nosso).

Ainda que a discussão de Millar esteja no campo da memória (individual e coletiva), seus ensinamentos dedicam-se a traduzir que uma pedra de toque (o uso do arquivo como agente para “despertar” a memória) fundamenta-se, em especial, na gestão desses documentos de valor único para a sociedade. Isso fica plenamente refletido, de modo contundente, quando a autora afirma o necessário zelo pelos arquivos: “[...] a base dos arquivos, então, deve ser que os documentos devem ser adquiridos, preservados e disponibilizados” (MILLAR, 2006, p. 122).

Embora sejam conceitualmente diferentes, memória e transparência são elementos que se inserem no direito ao acesso. Massoni *et al.*, em uma discussão sobre o sensível tema do regime militar, pontuam um exemplo dessa convergência: “Desarquivar processos,

pesquisar e difundir informação sobre a ditadura auxilia na conscientização da população, trazendo à tona, por meio da transparência, as memórias sobre esse período, incorporando-as às memórias coletivas” (MASSONI *et al.*, 2015, p. 173-174).

Entendemos que o arquivo não é memória, mas sim um gatilho, como Millar destaca em sua obra, subsidiando, em nosso entendimento, meios para que, através da transparência da informação, seja possível contribuir para o resgate da memória.

Verificamos, nesse sentido, como o arquivo público e os elementos essenciais à cidadania (como a memória, o acesso e, por conseguinte, a transparência) representam um espaço que esculpe um papel central nos arquivos. Uma função de natureza social, sem a qual não se vislumbra a possibilidade de obtenção de acesso à informação e a transparência, que passaram a ser eixos norteadores à missão dos arquivos administrados pelo poder público.

Por outro lado, mesmo diante de sua relevância no atual contexto informacional, há tempos existem indícios empíricos da periferização dessa instituição, ainda que seja evidente sua importância para a gestão dos documentos públicos – importante objeto de estudo na nossa argumentação.

Segundo o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (2005), “Gestão de Documentos” (GD) é o “conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos em fase corrente⁶⁷ e intermediária⁶⁸, visando sua eliminação⁶⁹ ou recolhimento⁷⁰”.

67 Documentos de uso rotineiro, requisitados com recorrência no escopo institucional.

68 Documentos que aguardam um destino: ou sua eliminação ou sua guarda permanente, por ter valor histórico.

69 Destruição de documentos, com a devida autorização do órgão superior.

70 Processo pelo qual um documento de valor histórico é destinado à guarda permanente (p. ex.: Lei Áurea).

Conforme o *A Glossary of Archival and Records Terminology*, Gestão de Documentos é “o controle sistemático e administrativo dos registros (ou documentos, adaptação nossa) ao longo de seu ciclo de vida para garantir eficiência e economia na criação, uso, manuseio, controle, manutenção e disposição” (2020, tradução nossa, com adaptações).

Estas definições indicam um dos papéis mais relevantes de um arquivo público, já que a acumulação desordenada e sem critério da produção dos documentos da administração pública inviabiliza qualquer acesso, permitindo a ocultação de informações e não atendendo ao papel do documento como meio de prova da ação estatal. Confirmam este entendimento os pesquisadores Renato Tarciso Barbosa de Sousa e Rogério Henrique de Araújo Júnior, para os quais:

A organização [de documentos] se dá para possibilitar o acesso rápido, seguro e eficiente à informação. No primeiro momento, para a correta tomada de decisão, para a comprovação, para a garantia de direitos e deveres da instituição ou de pessoas, para um estudo retrospectivo, para a manutenção de um estoque informacional que possa servir de ponto de partida para novas atividades e, na sequência, para preservação do capital informacional que permitirá o uso além das fronteiras da criação do próprio documento. (SOUSA; ARAÚJO JÚNIOR, 2013, p. 142).

Sousa reitera esse pensamento quando afirma: “[...] não é possível fazer gestão da informação sem a gestão de documentos” (SOUSA, 2015, p. 70). O autor compreende ainda que:

O sistema de gestão de documentos é um sistema com uma grande capilaridade e, portanto, penetra em todos os níveis da organização. Não é possível, **com as dificuldades orçamentárias e financeiras dos órgãos e entidades da Administração Pública brasileira desperdiçar recursos**, ou melhor, não explorar todas as potencialidades que um recurso pode oferecer (*idem*, *grifos nossos*).

Nesse mesmo sentido, Oliveira ratifica que “a gestão de documentos é fundamental para que qualquer organização possa realizar sua missão e atingir suas metas” (OLIVEIRA, 2015, p. 156). Esse reconhecimento, contudo, precisa ser formalmente instituído, fazendo com que um Programa de Gestão de Documentos (PGD)⁷¹ integre a cultura organizacional, dando o devido valor ao documento de arquivo, epicentro da discussão para a GD e, por conseguinte, para o acesso à informação.

Ainda na perspectiva adotada por Oliveira (2015, p. 162), ratificamos o papel do documento, envolvendo, segundo a pesquisadora, algumas peculiaridades para sua valoração no universo institucional:

O documento de arquivo, para que possa cumprir sua finalidade de servir como registro de um ato ou atividade, **precisa ser inserido em um macroprocesso organizacional**, no qual suas conexões com os outros documentos fiquem explicitadas. **Ou seja, o documento precisa ser reconhecido no ambiente de negócio.** Os macroprocessos permitem uma identificação do funcionamento de uma organização de forma estruturada e lógica, evidenciando competências e responsabilidades, bem como os mecanismos institucionais para a realização da missão e objetivos organizacionais. (OLIVEIRA, 2015, p. 162, grifos nossos).

Rodrigues, no mesmo compasso, aponta que uma das características dos documentos de arquivo é “sua natureza probatória, pois conservam registros de ações e fatos como prova da gestão que os produziram, dos quais são produtos naturais” (RODRIGUES, 2010, p. 175). Dado esse lugar que o documento ocupa (ou assim deveria), adicionamos a discussão proposta pela pesquisadora Ana Celeste Indolfo, que menciona o papel da GD no âmbito do poder Executivo federal brasileiro:

71

Programa que sistematiza a logística documental em âmbito institucional, definido protocolos, critérios e elementos para a gestão dos documentos produzidos em uma organização.

[...] é condição indispensável para o estabelecimento de critérios para avaliação dos documentos de arquivo, que orientem a definição de quais documentos deverão ser eliminados e quais deverão ser conservados definitivamente. A adoção dos programas de gestão de documentos, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, deve ocorrer como resultado da elaboração e implementação de políticas arquivísticas pelo órgão central do SIGA, uma vez que a ele compete orientar a implementação, coordenação e controle das atividades relacionadas à gestão de documentos nos órgãos setoriais. **A questão do acesso às informações públicas converge para a ampliação das preocupações quanto às implicações do processo de avaliação, tendo em vista a necessidade de verificação dos critérios utilizados para a identificação dos documentos de guarda permanente ou para a eliminação daqueles destituídos de valor.** (INDOLFO, 2013, p. 262, grifo nosso).

O conceito de “gestão de documentos” parece ser simples, e talvez o seja do ponto de vista de sua descrição. Mas, sua implementação é um desafio para a área de arquivos e para qualquer instituição que tenha apreço pelo documento como fonte. Primeiramente, porque a GD não está restrita à atuação do arquivo (e dos arquivistas). E, em segundo lugar, porque a implementação de uma cultura organizacional em prol da GD exigem a adoção de macro e micro-processos que proporcionem e garantam a capilaridade das ações de planejamento, organização, direção e controle documentais.

Nas instituições públicas, por exemplo, os agentes públicos (em especial os servidores) são partícipes desse processo e, por vezes, não possuem a compreensão sobre a relevância acerca dos documentos que produzem. Isso se dá, em algum grau, pela falta de uma cultura organizacional direcionada aos documentos e que poderia se estabelecer com a implementação de um Programa de Gestão de Documentos (PGD).

Sousa (2013, p. 181-182), em pesquisa intitulada *Tudo que não é sólido se desmancha no ar: fundamentos teóricos da gestão de documentos*, explicita com detalhes os objetivos, as ações e os princípios que fundamentam um adequado programa de gestão de documentos.

Quadro 22 - Programa de Gestão de Documentos (PGD) – objetivos x ações x princípios

Objetivos da GD	Ações de um Programa da GD	Princípios da GD
Criação e manutenção de documentos em forma acessível, inteligível e utilizável.	Normas e diretrizes.	Respeitar o ciclo de vida dos documentos.
Eficiência e economia.	Descentralização das responsabilidades.	Considerar os documentos de arquivo como prova das atividades da organização.
Acesso melhorado aos arquivos.	Existência de uma unidade político-administrativa responsável pela gestão dos arquivos.	Manter a autenticidade dos documentos de arquivo.
Destruição de documentos obsoletos com segurança.	Instrumentos de gestão arquivística.	Entender os documentos de arquivo como estoque informacional para a tomada de decisão.
Identificação de arquivos de relevante valor histórico e cultural.	Treinamento dos recursos humanos.	Manter os documentos de arquivo por questões legais, fiscais e técnicas.
Organização de arquivos de acordo com princípios arquivísticos, a fim de preservar a sua informação contextual.	Divulgação dos benefícios.	Preservar os documentos de arquivo como testemunho da trajetória da organização.
Descrição dos arquivos de modo a facultar o seu conteúdo aos que neles procuram informação.	Clareza sobre o perfil do usuário e de suas necessidades informacionais.	-
-	Recursos materiais e financeiros adequados.	-

Fonte: Sousa (2013, p. 181-182). Elaborado pelo autor.

Do ponto de vista dos objetivos, evidencia-se que a gestão de documentos traz muitos benefícios, pois sua adoção permite o emprego de práticas que favorecem o acesso à informação. Na perspectiva das ações, a GD impõe a necessidade de regramentos sobre os documentos, envolvendo ainda a necessidade de existirem recursos (materiais e humanos) capacitados a atender às diferentes necessidades dos usuários. E, por fim, como princípios, a GD dá o devido valor ao documento: além de meio de prova e registro das instituições, é também onde se registram as informações que serão utilizadas para se dar acesso e garantir a transparência, no âmbito das instituições públicas custodiadoras.

Oportuno, nesse momento, mencionar as diferentes fases da GD, conforme estabelece a Lei nº 8.159/1993, chamada “Lei de Arquivos”, a qual interpretamos na sequência: 1) **Produção**: corresponde à etapa de produção do arquivo em si, que, na fase corrente, se traduz pela elaboração ou recebimento do documento, sua classificação e controle; 2) **Tramitação**: inclui as fases de protocolo e de circulação do documento no ambiente do produtor; 3) **Uso**: abrange a fase de acesso ao documento e sua reprodução; 4) **Avaliação**: corresponde à análise do documento e definição de sua destinação para arquivamento ou eliminação, com base em uma tabela de temporalidade;⁷² 5) **Arquivamento**: etapa onde o documento de arquivo será alocado. Pode ser **permanente** (documentos de valor histórico, que não serão eliminados em tempo algum. São custodiados permanentemente); **corrente** (documentos mantidos em razão da necessidade de serem consultados por quem os produziu, para o desenvolvimento de suas atividades); e **intermediário** (documentos com pouco uso, que estão aguardando o momento para sua fase de eliminação ou arquivamento definitivo).

Com base nessa síntese das abordagens sobre a GD, podemos perceber que o documento e sua correta lógica (da criação até

a possível eliminação ou guarda permanente) são objeto de atenção dos arquivos públicos, pois uma inadequada avaliação da destinação, por exemplo, na fase de arquivamento, pode conduzir à acumulação desordenada de expedientes desnecessários, que, por sua vez, direcionam ao descontrole, à desordem e à imprecisão, principalmente dificultando qualquer medida de acesso à informação. Rousseau e Couture (1994, p. 119), na clássica obra *Os Fundamentos da Disciplina Arquivística*, esboçam, por exemplo, ponderações acerca das vantagens e desvantagens na gestão do arquivo corrente (uma fase de arquivamento):

Quadro 23 - Vantagens e desvantagens na gestão do arquivo corrente

VANTAGENS DA BOA GESTÃO SOBRE O ARQUIVO CORRENTE
(1) O aumento da eliminação dos documentos na fonte e a diminuição do volume documental total; a aceleração e a sistematização da organização dos documentos; (2) o aumento da proteção da informação: um documento bem classificado, ordenado e arrumado está relativamente em segurança; (3) a aceleração da pesquisa de informação e o fato de obter de forma mais rápida a informação pertinente; (4) a tomada de decisão esclarecida graças à informação pertinente; (5) a diminuição dos impactos negativos que a mobilidade de pessoal não deixa produzir; o aumento da estabilidade, da continuidade e da eficácia administrativa da organização; (6) a otimização da utilização do espaço, do equipamento e dos recursos humanos; (7) a racionalização e até a diminuição dos custos da organização das massas documentais.
DESVANTAGENS DA MÁ GESTÃO DO ARQUIVO CORRENTE
(1) A má utilização do espaço e do equipamento; (2) a duplicação indevida dos sistemas de classificação; (3) o crescimento de pessoal, entregue a si próprio; (4) a existência de condições de trabalho menos interessantes; (5) a perda parcial ou total da informação necessária a uma tomada de decisão esclarecida, provocando consequentemente um aumento da incerteza; (6) perda de tempo, de dinheiro e energia.

Fonte: Rousseau e Couture (1994, p. 119, tradução nossa). Elaborado pelo autor.

Nesse sentido, a professora Lucia Maria Velloso de Oliveira, em apresentação na IV Semana Nacional de Arquivos (2020), retrata uma interessante analogia: referindo-se ao texto *Archival temples, archival prisons: modes of power and protection*, de Eric Ketelaar, a autora afirma a frase difundida pelo citado autor: "Se não está no arquivo, não existe". Dando sua interpretação, Oliveira afirma:

“[...] entendo que a frase de Ketelaar poderia ser: se meu usuário não sabe o que está no arquivo, então isso não existe” (OLIVEIRA, 2020). A abordagem, que se referia à discussão sobre a difusão de acervos/arquivos, para o campo do acesso à informação, poder-se-ia, em nossa concepção, assim também ser interpretada: se não se gerencia o documento do arquivo, então não se pode garantir o acesso à informação ao usuário, à coletividade, à sociedade e, portanto, não se possibilita à transparência pública.

A ausência de controle sobre a produção documental de uma autoridade de arquivos (seja ela no âmbito de serviços ou instituições⁷³); o não estabelecimento de procedimentos para o trâmite documental (protocolização, correta classificação do documento gerado); o descuido com o controle necessário sobre o uso dos documentos quando de sua consulta ou empréstimo ofertados aos usuários internos ou externos; a desatenção à fase de avaliação, onde se decidirá se o documento irá ser eliminado (após criteriosamente estudado) ou arquivado permanentemente; e, por fim, se o arquivamento do documento não corresponde à sua adequada alocação no arquivo (corrente, intermediário ou permanente), propicia-se acúmulo desordenado de documentos ou a eliminação indevida; afrontam-se os objetivos, as ações e os princípios arquivísticos; e demonstra-se descaso para com a importância do Programa de Gestão de Documentos, cuja inobservância impossibilita que as medidas para o campo do acesso à informação, hoje impostas aos arquivos, sejam realizadas. Logo, não é possível falar de acesso à informação e transparência sem se abordar a função que, no âmbito arquivístico, pode oportunizá-la: a GD.

Como disponibilizar “dado aberto” se a fonte do mesmo (um documento) está desorganizada? Como atender aos prazos

73 Jardim (2019, notas de aula): o referido pesquisador diferencia o serviço arquivístico (área de apoio à gestão, em geral não vinculada à área finalística) e a instituição arquivística (órgão arquivístico com papel normatizador de políticas, ações, procedimentos e técnicas de referência ao âmbito arquivístico).

de acesso à informação, se os documentos não estão em posse da instituição custodiadora? Todas as respostas envolvem, necessariamente, a gestão de documentos. Além disso, essas questões estão vinculadas ao desempenho das instituições de arquivo que, segundo Jardim, na obra *História da arquivologia no Brasil*, podem ser compreendidas por diferentes abordagens, dentre elas:

“A produção e difusão do conhecimento; o associativismo; a formação profissional; **o desempenho das instituições arquivísticas**; as referências legais; as políticas arquivísticas; o mercado de trabalho; a preservação e a proteção a arquivos por iniciativa de algumas universidades; a imagem social dos arquivos e dos arquivistas etc.” (JARDIM, 2014, p. 169, grifo nosso).

Em nossa percepção, esse desempenho das instituições, questão de interesse neste livro, e grifado da fala do Prof. José Maria Jardim, transita pela: **a)** gestão de recursos monetários (numa dimensão orçamentária); **b)** dimensão da força de trabalho para dar cabo à missão do arquivo público (numa dimensão funcional); e, principalmente, **c)** gestão de documentos (numa dimensão documental), ainda que não se limitem a estas.

Assim, limitados às dimensões citadas, que estão no escopo do desempenho das instituições arquivísticas, detalhamos essas três perspectivas que elucidam como o arquivo público insere-se no contexto de “dispositivo de acesso à informação”, no âmbito do que cunhamos como “arquivístico-informacional”, a partir do entendimento desta pesquisa.

Quadro 24 - Dimensões para a análise do desempenho das instituições/serviços arquivísticos

Dimensão	A que corresponde?	Por quê?
Orçamentária	Estudo e análise da infraestrutura orçamentária à disposição da instituição arquivística.	Permite revelar lacunas de foro monetário à prestação de serviço público objetivo da instituição.

Funcional	Estudo e análise da força de trabalho da instituição arquivística.	Permite revelar lacunas na composição de recursos humanos que impacte na missão institucional, dentre elas a função de GD.
Documental	Estudo e análise da gestão de documentos como missão da instituição arquivística.	Proporciona verificar o desempenho da instituição diante de sua principal função no cenário governamental para o acesso e transparência: GD.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A inexistência de uma gestão que privilegie força de trabalho adequada aos arquivos, de um orçamento incompatível com sua necessidade e de uma atuação política que não fortaleça a autoridade arquivística como definidora de procedimentos estratégicos de gestão de documentos inviabiliza a sobrevivência ou existência de um arquivo público, mesmo dada sua importância. Assim, compreendemos que o arquivo público exerce um importante papel para um Estado democrático, envolvendo um tripé mínimo, que pode consolidar a instituição arquivística: infraestrutura adequada de orçamento, gestão de pessoas compatível com sua função e um efetivo programa de gestão de documentos.

Isto se insere no papel transversal exercido pelos arquivos. Sobre este aspecto, Oliveira, em capítulo de livro intitulado *Ação Cultural, Protagonismo Social e o lugar dos Arquivos*, afirma:

Os arquivos possuem uma transversalidade ímpar, pois todos temos arquivos e eles se conectam dentro de ambientes similares. O processo de ingresso de arquivos nas instituições arquivísticas permite que a transversalidade experimentada no ambiente do produtor migre para o ambiente público. A organização social em redes oferece um ambiente democrático e diversificado de diálogos e relações que pode efetivamente orientar movimentos de identificação e de pertencimento e, igualmente, explicitar as necessidades de conhecimento sobre o Estado e sobre a sociedade. (OLIVEIRA, 2017, p. 89).

Oliveira destaca, assim, motivos para a necessidade dos arquivos. Na mesma direção, Schellenberg, em sua obra clássica *Arquivos modernos*, aponta razões para a existência de um arquivo público, que constituiriam “[...] um tipo de fonte de cultura entre muitos outros tipos como livros, manuscritos e tesouros de museus. São uma fonte tão importante como os parques, monumentos ou edifícios” (Schellenberg, 2006, p. 31), corroborando com a pesquisadora Lucia Maria numa perspectiva mais recente.

Além disso, os arquivos públicos são os detentores dos expedientes oficiais, retratando a atividade do poder público. Nesse sentido, Schellenberg complementa sua discussão, informando que “o cuidado com os valiosos documentos oficiais é, portanto, uma **obrigação pública**” (*idem*, grifo nosso). Ademais, dentre as muitas razões que respaldam a existência de um arquivo público, o autor destaca que:

Os documentos, mesmo os mais antigos, são necessários às atividades do governo. Refletem sua origem e crescimento. **São a principal fonte de informação de todas as suas atividades.** Constituem os instrumentos administrativos básicos por meio dos quais é executado o trabalho governamental. Contêm provas de obrigações financeiras e legais que devem ser preservadas para protegê-lo. Englobam o grande capital da experiência oficial de que o governo necessita para dar continuidade e consistência às suas ações, tomar determinações, tratar problemas sociais e econômicos, bem como de problemas de organizações e métodos. **Em suma, constituem os alicerces sobre os quais se ergue a estrutura de uma nação.** (Schellenberg, 2006, p. 31-32, grifos nossos).

Por serem fontes de informação, os arquivos precisam ter infraestruturas funcional, orçamentária e documental capazes de responder à emergência da missão na coordenação da gestão estratégica documental, uma vez que é através desta que se pavimenta o acesso à informação e à transparência, quer seja de natureza passiva ou ativa.

A transparência passiva do poder público é aquela oportunizada quando há uma solicitação de demandante usuário ou cidadão com interesse em dados/informações que somente a instituição estatal poderá fornecer. Em que pese parecer ser reativa, não é possível uma ação de transparência passiva se também não existir uma organização na instituição custodiadora dos documentos onde está concentrada a origem da informação.

Já a transparência ativa do poder público corresponde à ação autônoma deste ente em prover dados e informações independentemente de solicitação do usuário ou cidadão. Depende de uma ação protagonista, planejada e reconhecida como estratégica, quando se valoriza o acesso à informação e todas suas dimensões, entre elas a gestão de documentos como premissa elementar.

Rodrigues (2016), em apresentação para a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo afirmou que essas modalidades da transparência se inserem nos atributos constitucionais. A afirmação da autora é ratificada quando da observância da inserção desses dois conceitos na realidade brasileira, que foram homologados pela Lei de Acesso à Informação quando previu, no art. 3º, inciso II e no artigo oitavo do mesmo normativo, que a:

[...] divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; [...] é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. (BRASIL, 2011).

Mais uma vez emerge o valor dos arquivos públicos e de seu papel na gestão de documentos: quer seja para uma atuação ativa ou passiva com foco na transparência, fazem-se imperiosas as medidas de gestão de documentos, pois é este processo que garante um direcionamento com foco em atender as diferentes necessidades solicitadas pelo cidadão. Corrobora esse entendimento um estudo

realizado, a nível estadual, pelo pesquisador Paulo Knauss de Mendonça *et al.*, no qual os autores afirmaram a relevância da GD no papel do arquivo para a sociedade:

O seu resultado consiste essencialmente na publicidade das funções e atividades dos órgãos e entidades estaduais que contextualizam e legitimam a sua produção documental expressa na identificação e listagem de tipos documentais. O resultado fornece não apenas um quadro geral da administração pública, mas serve especialmente para o cidadão conhecer que tipo de informação é produzida na administração pública, reconhecendo as condições de sua produção. Fundamentalmente, trata-se de um instrumento para informar ao cidadão sobre o Estado e suas ações, **orientando o acesso à informação, além de constituir um recurso ímpar para o controle do Estado.** A produção e disponibilização dos instrumentos de gestão de documentos pode ser um instrumento **vivo da transparência ativa** em que o Estado se organiza para oferecer dados sobre seu funcionamento ao cidadão. (MENDONÇA *et al.*, 2013, p. 205-206, grifos nossos).

Por outro lado, mesmo dada toda essa relevância, observa-se que ainda hoje os arquivos são encarados como depósitos de papéis, quando necessitariam ser observados (pela sociedade e pelo Estado) por um prisma meticuloso, dado o impacto que podem provocar na consecução do processo de transparência. Nesse sentido, é imperioso afirmar a função social do arquivo, que se vincula à prática de direitos humanos e que se esculpe e reporta ao acesso à informação.

Portanto, os arquivos públicos desempenham um papel nuclear na gestão da informação estatal. Dentre eles, no Brasil, o Arquivo Nacional, que, segundo Silva, se configura como a “[...] mais importante e antiga estrutura arquivística pública do país” (SILVA, 2008, p. 183). O autor, em sua obra *A preservação da informação arquivística governamental*, destaca ainda que o Arquivo Nacional “tem suas responsabilidades e competências expressas em lei. Desempenha um importante papel como órgão irradiador de normas, procedimentos

e diretrizes técnicas que servem de parâmetro para arquivos públicos (e privados) em praticamente todas as regiões do país" (*idem*).

Dada sua relevância, como aponta o autor, esta instituição passa a ser um importante instrumento de análise. Sobretudo porque, considerada a definição estabelecida por Silva (2008), verifica-se empiricamente, em períodos mais recentes, que a função deste importante arquivo (referencial para as instituições e serviços do Executivo federal) não está sendo apoiada pelas autoridades governamentais, como se depreende de algumas notícias de jornais entre os anos 2011 e 2019 por nós levantadas.

Quadro 25 - Notícias divulgadas sobre a gestão do Arquivo Nacional (2011-2019)

JORNAL/DATA	MANCHETE DO JORNAL	RESUMO DA MACHETE
O Globo, 04/11/2011	Arquivo Nacional é transferido para Ministério da Justiça.	Arquivo Nacional deixa Casa Civil e passa a ser subordinado ao Ministério da Justiça.
Extra, 12/01/2011	Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, afirma que Arquivo Nacional da Casa Civil não perderá prestígio com transferência.	"Em seu primeiro compromisso oficial no Rio, o ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, tentou contornar nesta quarta-feira uma crise aberta com a transferência do Arquivo Nacional da Casa Civil para a sua pasta".
Metro, 10/07/2017	Arquivo Nacional do Rio de Janeiro poderá fechar em agosto se corte de 36% da verba for mantido.	"A crise que assola o Estado ameaça agora o Arquivo Nacional, instituição que preserva a memória do país. Por causa do corte de verbas de 36% no orçamento, o local, que é ligado ao Ministério da Justiça (MJ), pode fechar as portas no mês que vem".
Época, 01/08/2017	Arquivo Nacional, no Rio, corre o risco de fechar após redução de verbas federais.	"Falta dinheiro para tudo: pagamento das contas de água, luz, gás e serviços de segurança e limpeza. E, claro, para manter o acervo precioso (1,8 mi de fotografias e 55 km de documentos)".

El País, 06/01/2018	O triste aniversário do Arquivo Nacional.	"Instituição celebra 180 anos à espera de obras básicas contra incêndios e com cortes e instabilidade. Direção virou moeda de troca política durante crise e agora é ocupada por indicada de Cristiane Brasil".
Gazeta do Povo, 03/09/2019	Ministérios, autarquias e universidades: os órgãos da União com orçamento estourado.	Arquivo Nacional aparece com 84% de seus gastos comprometidos, segundo gráfico da notícia.

Fonte: Jornais O Globo, Extra, Metro, El País, Gazeta do Povo e revista Época. Elaborado pelo autor.

Os relatos acima apontam para uma situação alarmante, que tem recorrência em outros períodos da história. Interessa salientar a apresentação feita pelo então presidente do Arquivo Nacional, José Honório Rodrigues, em documento transcrito por Schellenberg, através da qual, nos anos 1960, apontava as necessidades e situação do Arquivo Nacional à época, em síntese: ausência de legislação apropriada; necessidade de organização provisória no Rio de Janeiro e necessidade de sua transferência para Brasília; a necessidade do arquivo nacional coordenar os arquivos correntes; a necessidade do arquivo nacional representar como unidade arquivística, entre outros (RODRIGUES, 1960 apud SCHELLENBERG, 2015, p. 287-288).

A visão do então diretor do AN, em 1960 (há 60 anos), e os indícios jornalísticos mencionados no quadro 25, décadas após, constroem um percurso que demarca sinais potencialmente prejudiciais na concepção da posição do órgão no organograma federal, entre eles as influências político-ideológicas e sucessivos cortes de orçamento, que podem contribuir para o não atendimento de sua missão institucional. Estas questões, se verdadeiras, fragilizam (há tempos) o papel do órgão que, para o escopo do poder Executivo federal, exerce (ou assim deveria) papel relevante na gestão de documentos desta esfera e, por conseguinte, possui atuação decisiva para a adequada promoção da informação arquivística com foco no acesso e na transparência pública, como reiteramos ao longo deste texto.

Para o acesso à informação, o arquivo público (em especial o AN) deve ter protagonismo na concepção de políticas para gerenciamento de documentos; deve ter estrutura compatível com a corresponsabilidade que deveria exercer em cada nível de governo (federal, estadual/distrital e municipal) e em cada poder (Executivo, Legislativo e Judiciário); estas instituições, no contexto brasileiro, devem possuir papel central nas ações de dados abertos. Ademais, o arquivos públicos devem possuir papel nuclear nas ações de monitoramento da produção documental nos respectivos órgãos sobre os quais devem zelar, conforme determina a Lei de Arquivos. Também é importante a unidade arquivística, ou seja, a compreensão político-institucional de que é dos arquivos a prerrogativa da autoridade sobre a gestão de documentos e sobre a memória da nação. Além disso, os arquivos são basilares para a democracia, pois têm em sua posse (ou deveriam ter) o registro da memória nacional e os dados/informações essenciais à promoção da informação pública.

É nesse contexto crítico que compreendemos que a abordagem “arquivístico-informacional” corresponde a um eixo dentre os “dispositivos de acesso à informação”. Ela representa o conjunto de estudos que respaldam o acesso à informação e a transparência no país com o intuito de verificar se, nas instituições arquivísticas, a consecução da transparência está ou não adequadamente instrumentalizada e amparada para garantir menos opacidade, cabendo observar suas possibilidades e limitações para a efetivar a transparência pública.

4

CONFIGURAÇÃO INFORMACIONAL BRASILEIRA SOB O PRISMA DOS DISPOSITIVOS

*"A informação é uma resistência ao choque.
Arme-se com ela" (Naomi Klein).*

Neste capítulo apresentamos a perspectiva geral de análise (subseção 4.1), através da qual foi possível diagnosticar algumas ações de transparência e sua infraestrutura, a partir de seus dispositivos, cotejando elementos que a possibilitam e a limitam. Analisamos, no âmbito do dispositivo de acesso "legal-informacional", nove normativos e, subsidiariamente, quatro decretos regulamentadores (subseção 4.2), bem como algumas das justificativas para sua promulgação; sete painéis de governo, vinculados à Controladoria-Geral da União, na concepção do dispositivo de acesso "tecnológico-informacional" (subseção 4.3) e, por fim, três dimensões (orçamentária, funcional e documental) estudadas a partir de oito relatórios de gestão do Arquivo Nacional do Brasil (subseção 4.4), como fundamento para o dispositivo "arquivístico-informacional". Os objetos analisados compõem ferramentas da administração pública brasileira, sob a tutela do Poder Executivo a nível federal.

4.1 PROPOSTA DE ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS

Após contextualizadas as questões legais (subseção 3.1), tecnológicas (subseção 3.2), arquivística (subseção 3.3), conforme capítulo 3 deste livro, reconhecemos que a transparência pública brasileira pode ser estudada por diferentes dispositivos que fomentam o acesso informacional, dentre eles o "legal-informacional", o "tecnológico-informacional" e o "arquivístico-informacional", nosso recorte.

Quadro 26 - Dispositivos de acesso à informação – encadeamento analítico-reflexivo

DISPOSITIVO	DEFINIÇÃO	POSSÍVEIS OBJETOS DE ANÁLISE	OPORTUNIDADES NA ANÁLISE
Legal- Informacional	Corresponde ao conjunto de normativos legais que estruturam o acesso à informação no Brasil.	Constituição, emendas constitucionais, leis, decretos, portarias, instruções normativas.	Evidenciar possíveis lacunas e propor melhorias que fortaleçam a garantia ao acesso à informação e à transparência, corroborando, portanto, para a efetividade (impacto ou possibilidade de ser utilizada para uma finalidade almejada no campo informacional) da transparência pública em diferentes aspectos.
Tecnológico- Informacional	Corresponde às tecnologias empregadas para a transmissão da informação, abrangendo desde <i>websites</i> , aplicativos e outros meios <i>web</i> para prestar serviços informacionais de interesse do cidadão.	Portais de governo (ministeriais, de acesso), sites, subsites, aplicativos, sistemas de informação e demais programas informáticos.	
Arquivístico- Informacional	Corresponde aos arquivos públicos e à condução de sua gestão nas perspectivas orçamentária, funcional e documental.	Arquivos públicos federais, estaduais, distritais, nos três diferentes poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e nos mais diferentes entes federativos (União, estados/Distrito Federal e municípios) ou até mesmo arquivos privados.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

O quadro 26 detalha as possibilidades que se abrem em alusão aos dispositivos discutidos, reafirmando suas definições, indicando objetos de análise dentro do escopo de cada dispositivo e demonstrando que uma avaliação crítica que evidencie limitações pode proporcionar a criação de possibilidades.

Propõe-se que, ao fazermos um estudo crítico acerca dos elementos que estruturam o “dispositivo legal-informacional” –

ou seja, a análise de um arcabouço normativo que subsidia o processo de acesso –, podemos realizar apontamentos sobre este instrumento, permitindo que as possibilidades e as limitações à efetividade da transparência sejam destacadas e confrontadas para que se aperfeiçoe este princípio que deve nortear a governança pública da informação.

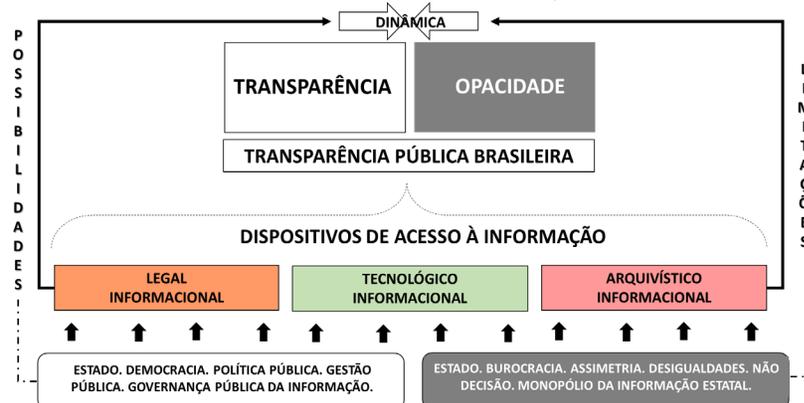
No mesmo sentido, podemos estudar o “dispositivo tecnológico-informacional” de modo a visualizarmos, através das páginas governamentais, os dados que configuram a potência da transparência pública em um contexto em que a informação precisa cada vez mais ser qualificada. Ao mesmo tempo, podemos mapear, pelos dados do próprio poder público, quais são as condições de uma plataforma digital de acesso possibilitar efetividade ao processo de transparência.

Além disso, ao pesquisarmos os arquivos públicos na figura do “dispositivo arquivístico-informacional” nos é permitido um panorama sobre a gestão de documentos, no campo dos arquivos, que são, talvez, o principal lócus para que se compreenda se há viabilidade de um processo de acesso à informação que oportunize transparência.

Afinal, são desses “objetos com potencial informativos” que deveriam se originar o aporte informacional necessário a subsidiar a criação de uma lei de acesso ou de onde se proveriam os dados qualificados para alimentar portais informativos de governo.

É oportuno, porém, ressaltar que uma avaliação crítica não pode deixar à margem uma compreensão completa sobre como se desenvolve o processo de transparência pública que, em nossa concepção, deve mencionar os elementos – pontuados ao longo de toda a explicação deste livro – conforme figura a seguir.

Figura 7 - Compreensão da transparência pública brasileira na abordagem dos dispositivos de acesso à informação



Fonte: Elaborado pelo autor.

A figura 7 sintetiza o pensamento realizado no decurso deste livro. A ilustração demonstra em sua base a existência de um conflito entre elementos que possibilitam o acesso e a transparência (Estado, democracia, política pública, gestão pública, governança pública da informação) e aqueles que a limitam (Estado, burocracia, assimetria, desigualdade, não decisão, monopólio da informação estatal). Interessa salientar que o Estado aparece em ambos os lados, pois, como discutimos no capítulo 2, com base em diferentes autores, este pode representar diferentes faces, a depender de suas escolhas.

Um Estado mais direcionado às ações democráticas provavelmente prezarão por propiciar e valorizar dispositivos de informação zelando pelo conceito de bem comum. Por sua vez, um Estado despreocupado com este elemento basilar, tende a se apropriar da burocracia, das assimetrias e demais meios e recursos que possam inviabilizar o acesso, refletindo, em geral, um tipo de governança às avessas.

As diretrizes definidas pelo Estado, portanto, alteram estes dispositivos e os objetos que eventualmente os compõem, sendo, em alguns momentos, uns mais valorizados do que outros.

O grau de diferença de valorização influi nos graus de opacidade e de transparência, que ficam dependentes do contexto histórico e social ao qual estão submetidos em determinado espaço e tempo.

Acima do primeiro nível da figura, estão os “dispositivos de acesso à informação”, que, a depender da cultura estatal, e das suas escolhas, tenderá a proporcionar mais transparência ou mais opacidade. Ou seja, a transparência pública se plasmará por maior ou menor grau de efetividade de acordo com a proposta político-gerencial do Estado e de sua governança sobre esses “dispositivos de acesso à informação”.

Portanto, a ilustração traduz a dimensão da transparência pública como resultado do *modus operandi* pelo qual o Estado tem gerenciado seus dispositivos de acesso à informação. Estes dispositivos dependem da política pública prevista, das ações e das articulações informacionais adotadas e sobre quais princípios de governança norteiam o Estado.

Sabemos que o Estado responde conceitualmente pelas políticas públicas e conta também com a participação de entidades não estatais (abordagem multicêntrica de políticas públicas). Estas políticas são concebidas, *a priori*, para deslocar uma situação definida (*status quo*) em um resultado concreto, que, neste caso, seria a transparência das informações ao público na melhor qualidade possível. Mas existem fatores que podem impossibilitar esta qualidade requerida, principalmente aqueles advindos das configurações assimétricas. Nossa avaliação é que, para evitarmos tais assimetrias no campo informacional direcionado à transparência, faz-se necessário avaliar a efetividade desses dispositivos, buscando meios de identificar e aprimorar o processo anti-opacidade estatal.

Sabemos que não é possível que um Estado possa assegurar a transparência plena de seus atos, ainda mais pelo arcabouço de interesses políticos e antagonismos que envolvem o tema, como discutido até aqui. Contudo, partimos do pressuposto de que é necessária a prática de uma constante (re) avaliação qualitativa, permitindo um ponto de inflexão no senso comum proporcionado pelo

poder do aparelho de Estado, que tem sob sua conduta instrumentos, instituições e possibilidades de ações legais poderosos, refletindo uma possibilidade de luta desigual quando confrontado com o cidadão (que no Brasil convive com limitações sociais).

Esta avaliação se dá a partir da análise dos dispositivos que sustentam as ações direcionadas à promoção e consecução da transparência, que são macro, sendo executadas na cadeia organizacional pelos mais diversos organismos e instituições que formam o Estado. Além disso, reconhecemos a transversalidade de outras ações de natureza jurídica, tecnológica, social, cultural e de comunicação, que tangenciam a atuação do Estado para além de suas instituições promotoras, denotando que podem existir outros prismas de avaliação a serem contemplados por trabalhos futuros.

Almejamos, assim, diante do recorte adotado, compreender parte da configuração de acesso à informação e o modo pelo qual este tem sido conduzido pelo Estado, na figura de suas normas, de suas tecnologias e serviços digitais e da gestão dos arquivos que, nesta discussão, representam interlocutores poderosos para a avaliação crítica da efetividade da transparência pública no contexto brasileiro, conforme apresentaremos a seguir.

Salientamos, por fim, que, para cada dispositivo discutido neste trabalho, no contexto do Estado brasileiro, representado pela administração pública federal no âmbito do Poder Executivo, consideramos observar os documentos formais a seguir, cuja análise tem o condão de contribuir para investigar a relação de efetividade da transparência entre eles, a partir dos dados/informações que se revelam em cada um.

Quadro 27 - Documentos formais e justificativa de uso por dispositivo

DISPOSITIVO	DOCUMENTO FORMAL	JUSTIFICATIVA DE USO
Legal- Informacional	Normativos do escopo jurídico brasileiro inseridos na temática acesso à informação e transparência.	Representam expediente oficial sobre as premissas do Estado acerca da informação tutelada, disponibilizadas no <i>site</i> da subchefia para assuntos jurídicos da Presidência do Brasil.

Tecnológico- Informacional	Painéis de governo que prestam serviço de acesso à informação à população.	Representam reconhecido meio de busca de informações oficiais atrelado ao órgão de fiscalização da transparência: a CGU do Brasil.
Arquivístico- Informacional	Relatórios de Gestão da instituição arquivística responsável pela gestão de documentos do Poder Executivo federal quanto ao acesso à informação.	Representam reconhecidos descritores destinados à prestação de contas anuais das instituições públicas, conforme determinação do Tribunal de Contas da União (TCU) ⁷⁴ do Brasil.

Fonte: Elaborado pelo autor.

No escopo do dispositivo “legal-informacional”, utilizaremos a legislação federal que, por meio de uma seleção rigorosa foi agrupada para respaldar as reflexões acerca deste eixo da pesquisa. No que diz respeito ao dispositivo “tecnológico-informacional”, foram utilizados os sítios de internet reconhecidas pela CGU como meios de análise e interpretação de dados disponíveis à população em geral. Por fim, considerados a infraestrutura orçamentária e de recursos humanos e o papel da gestão de documentos para a transparência das informações públicas, deteremo-nos na análise dos Relatórios de Gestão (RDGs)⁷⁵ do maior e mais antigo arquivo público do Brasil, publicados entre 2011⁷⁶ e 2018.

74 “O TCU é o órgão de controle externo do governo federal e auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade. Para isso, tem como meta ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável” (TCU, 2020).

75 Documento oficialmente instituído pelo TCU, órgão criado pelo então ministro da Fazenda, Rui Barbosa, no âmbito do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, onde, em seu artigo 9º elucidara: “As comunicações entre o Tribunal de Contas e o Congresso effectuar-se-hão mediante **relatórios anuais** e declarações quinzenaes, quando para estas houver assumpto” (BRASIL, 1890, grifo nosso).

76 O uso de 2011 como ano de início da análise (em todos os dispositivos analisados) ocorre por ser o exercício onde foi promulgada a Lei de Acesso à Informação, que só veio a ter eficácia no ano subsequente. A data fim transita entre os anos de 2018 (dispositivo legal-informacional), 2020 (dispositivo tecnológico-informacional) e 2018 (dispositivo arquivístico informacional).

4.2 ANALISANDO OBJETOS DO DISPOSITIVO “LEGAL-INFORMACIONAL”

4.2.1 PASSO A PASSO PARA A ANÁLISE DO DISPOSITIVO “LEGAL-INFORMACIONAL”

Para a análise do dispositivo “legal-informacional” foi realizado um levantamento da legislação correlata ao acesso à informação e à transparência entre 1988 e 2018. Utilizamos o sítio eletrônico da subchefia para assuntos jurídicos da Casa Civil da Presidência da República do Brasil⁷⁷, uma vez que lá se encontram todos os normativos promulgados no Brasil (dentre eles, os referentes ao período imperial). Desta forma, foram identificados, entre 1988 e 2018, no âmbito federal, 5 (cinco) grupos normativos como possíveis grupos para análise:

Quadro 28 - Dispositivo “legal-informacional” Normativos selecionados para a análise

TIPO DE NORMATIVO	DOCUMENTO FORMAL
Constituição Federal	01
Leis Complementares	07
Leis Ordinárias	41
Decretos Executivos	10
Total de normativos	59

Fonte: Elaborado pelo autor.

Dentre os 59 (cinquenta e nove) encontrados, fizemos um **recorte** a partir de uma avaliação da pertinência temática, isto é, se, a partir da leitura do conteúdo em si da lei, a mesma apresentava elementos que eventualmente pudessem ter impacto para a efetividade da transparência pública.

Assim, delimitamos, como possibilidade de análise final, os seguintes normativos⁷⁸: **Constituição Federal** de 5 de outubro de 1988 (dada sua relevância indiscutível); Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (**Responsabilidade Fiscal**); Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 (**Lei de Arquivos**) e subsidiariamente sua regulamentação pelo Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002; Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997 (**Habeas Data**); Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (**Lei de Acesso à Informação**) e, subsidiariamente, sua regulamentação pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012; Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 (**Lei da Proteção dos Usuário dos Serviços Públicos**) e, subsidiariamente, sua regulamentação por meio dos Decretos nº 9.094, de 17 de julho de 2017 e nº 9.492, de 5 de setembro de 2018; Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005 (**Portal da Transparência**); Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016 (**Dados Abertos**) e, por fim, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (**Governança Pública Federal**).

Definidos os objetos normativos a serem analisados, passamos à seleção de trechos desses normativos. A definição destes contemplou uma pesquisa por termos-chave, ancorados pelo conceito morfológico de “radicais”⁷⁹ que estivessem vinculados à discussão teórica que foi proposta ao longo do livro, a saber:

Quadro 29 - Termos de interesse x radical utilizado na pesquisa

TERMO DE INTERESSE	RADICAL UTILIZADO
Acesso	“Acess”
Informação	“Inform”
Transparência	“Transpar”

78 Eventualmente, alguns normativos contaram com o aporte de Exposições de Motivos ou Justificativas que antecederam a promulgação dos dispositivos legais selecionados, por se tratarem de documentos que antecedem, em regra, a norma, permitindo explicitar o contexto e fundamentar os motivos que levaram as autoridades a se empenharem pela mesma.

79 “É o elemento que contém o significado básico da palavra; a ele são acrescentados os outros elementos” (PASCHOALI; SPADOTO, 1996, p. 147). Exemplo do autor: Palavra “Falar / Radical: “Fala”.

Documento	"Document"
Publicidade	"Public"
Dado	"Dad"
Arquivo	"Arquiv"
Tecnologia	"Tecnolog" ⁸⁰
Efetividade	"Efetiv"
Governança	"Govern"

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para cada normativo elencado como objeto, que estavam disponibilizados *online*, os radicais dispostos no quadro 29 foram utilizados para selecionar os artigos a serem analisados. O uso de radicais se justifica pois estes, ao utilizarmos a estrutura básica, ou seja, aquela que não transmuta, ou aquela que se mantém fixa mesmo diante das variações do vocábulo, propiciava uma pesquisa mais assertiva e abrangente, sem múltiplos termos oriundos de um mesmo tronco morfológico, além de favorecerem o recorte do conteúdo do documento, sem prejuízo da abrangência da análise. Os trechos foram referenciados pela seguinte identificação nos quadros e análises: [**Q. Nº do Quadro. Numeração de ordem do item analisado**], à exceção da Lei de Acesso à Informação e do Decreto de Dados Abertos, que foram analisados na íntegra, sem recorte de trechos. Por fim, após selecionados os trechos dos normativos, na análise crítica destes e na definição de sua relevância para o escopo da transparência, identificamos os: **1)** elementos que **possibilitam** a efetividade da transparência pública; e **2)** elementos que **limitam** a efetividade da transparência pública.

80

Há discussão sobre esse radical. No entanto, a decisão da pesquisa o assim compreendeu pois a raiz, em geral, se mantém em "tecnolog". Vide a comparação "**tecnólogo**" ou "**tenológico**".

4.2.2 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Ementa: -

Promulgação: 05 de outubro de 1988.

Governo: José Sarney⁸¹.

A Constituição Federal de 1988 (Carta Maior, Carta “Cidadã”, Carta Magna) é o instrumento normativo brasileiro que ocupa o topo do nosso ordenamento jurídico, determinando nele os princípios fundamentais, os direitos e garantias fundamentais, estabelecendo a organização do Estado, de seus Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), dos mecanismos de defesa do Estado e das instituições democráticas, observando as ações relativas à tributação e ao orçamento e abordando questões que se vinculam as ordens econômica, financeira e social (BRASIL, 1988). Dada sua relevância, é considerado, nesta obra, um objeto balizador do “dispositivo legal-informacional”. A partir da leitura do texto, que contempla 250 artigos, foram identificados 16 (dezesseis) com elementos normativos que se vinculam direta ou indiretamente à transparência pública das informações. São eles: os artigos 5, 19, 23, 37, 39, 58, 93, 216, 216-A e 220, apresentados no quadro a seguir.

Quadro 30 - Trechos selecionados da Constituição Federal de 1988

Q.30.1	Referência	Art. 5º, inciso XIV.
	Eixo Temático	Direitos e deveres individuais e coletivos.
	Trecho Selecionado	“é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”.

81

31º presidente da República. Mandato: 1985-1989. Partido: PMDB.

Q.30.2	Referência	Art. 5º, inciso XXXIII.
	Eixo Temático	Direitos e deveres individuais e coletivos.
	Trecho Selecionado	"todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado".
Q.30.3	Referência	Art. 5º, inciso LX.
	Eixo Temático	Direitos e deveres individuais e coletivos.
	Trecho Selecionado	"a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem".
Q.30.4	Referência	Art. 5º, inciso LXXII, alínea "a".
	Eixo Temático	Direitos e deveres individuais e coletivos.
	Trecho Selecionado	"conceder-se-á habeas data [...] a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público".
Q.30.5	Referência	Art. 19º, inciso II.
	Eixo Temático	Vedações à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.
	Trecho Selecionado	"recusar fé aos documentos públicos".
Q.30.6	Referência	Art. 23, inciso III.
	Eixo Temático	Competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
	Trecho Selecionado	"proteger os documentos , as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos".
Q.30.7	Referência	Art. 37.
	Eixo Temático	Princípios da Administração Pública.

	Trecho Selecionado	"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 [...]".
Q.30.8	Referência	Art. 37, § 1º.
	Eixo Temático	Princípios da Administração Pública.
	Trecho Selecionado	"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".
Q.30.9	Referência	Art. 37, § 3º, Inciso II.
	Eixo Temático	Forma de participação do usuário da administração pública.
	Trecho Selecionado	"o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII".
Q.30.10	Referência	Art. 39, § 22, inciso VII.
	Eixo Temático	Entidade de Previdência do Servidor Público.
	Trecho Selecionado	"estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança , controle interno e transparência".
Q.30.11	Referência	Art. 58, § 2º, inciso III.
	Eixo Temático	Funções do Congresso Nacional.
	Trecho Selecionado	"convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições".
Q.30.12	Referência	Art. 93, inciso IX.
	Eixo Temático	Princípios da Magistratura.
	Trecho Selecionado	"todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo

		a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação ".
Q.30.13	Referência	Art. 216, inciso IV.
	Eixo Temático	Patrimônio Cultural Brasileiro.
	Trecho Selecionado	"as obras, objetos, documentos , edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais".
Q.30.14	Referência	Art. 216, § 2º.
	Eixo Temático	Patrimônio Cultural Brasileiro.
	Trecho Selecionado	"cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem".
Q.30.15	Referência	Art. 216-A, § 1º, inciso IX.
	Eixo Temático	Organização do Sistema Nacional de Cultura.
	Trecho Selecionado	" transparência e compartilhamento das informações".
Q.30.16	Referência	Art. 220.
	Eixo Temático	Manifestação do Pensamento / Comunicação Social.
	Trecho Selecionado	"A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação , sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição".

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Elaborado pelo autor. (grifos nossos).

Considerado o escopo normativo apresentado, detemo-nos a analisá-lo criticamente pelo ponto de vista de seu papel para a efetividade da transparência.

- Q.30.1.** É possível observar que a configuração normativa constitucional identificada se ancora no conceito de “acesso à informação” **como um direito individual e coletivo**, uma vez que o insere nessa seção da Carta Maior brasileira. Identifica-se aqui uma primeira oportunidade direcionada à efetividade da transparência, pois, ao refletir, no documento, o vínculo do acesso informacional como uma obrigação de Estado na esfera dos direitos humanos mínimos e fundamentais, reconhece-se sua importância no escopo do que foi previsto pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. A constituição, no trecho ora em análise, advoga também em favor da plenitude do acesso, quando afirma que “todos” terão direito ao acesso à informação. É um imperativo constitucional que demarca o acesso como fator democratizante.
- Q.30.2.** Observamos ainda que a Carta Magna garantiu aos cidadãos o **recebimento de informações dos órgãos públicos**, que, em geral, são as instituições que operam as políticas e ações definidas pelo governo. Portanto, ratificar o direito a ter acesso às informações destes agentes adiciona mais um ponto de representação favorável à efetividade da transparência no contexto brasileiro, pois o exercício do controle pelo cidadão é uma premissa relevante. Ademais, é neste trecho **que se iniciam os caminhos para a promulgação de uma Lei de Acesso à Informação**, já que indica a necessidade de uma norma para regular a prestação da informação e seus prazos.
- Q.30.3.** Identificamos neste trecho que a publicidade de qualquer ato público não deve ser restringida, o que deverá ocorrer somente quando a “intimidade ou o interesse social o exigirem”. O uso, nesse contexto, da **palavra “só” dá a dimensão da questão que, traduzindo-se, equivale à regra que o sigilo será a exceção e que os atos devem sempre ser públicos**, garantindo e respeitando dados de natureza sensíveis, como, por exemplo, quando a administração pública necessita expor

um CPF nas portarias do Diário Oficial da União, proporcionando que o número não seja completamente identificado, já que o mesmo pode ser usado com finalidade estranha.

- Q.30.4.** A Carta asseverou ao cidadão ter o **direito de conhecer as informações a seu respeito** nas diferentes instituições e plataformas públicas, através do remédio constitucional *habeas data*. Logo, este direito proporcionou que o cidadão tenha ciência sobre aquilo que a administração pública sabe acerca dele e seus dados de natureza pessoal. Este requisito fortalece a transparência pública, pois tira da invisibilidade informações sensíveis que estão em posse do Estado (ou de agentes privados com função pública) em sua configuração monopolista da informação pública, em especial de seus administrados, outorgando-lhes o direito de corrigir e questionar qualquer informação sobre si na gestão estatal e fora dela. Além disso, este trecho permitiu a promulgação **de lei posterior que trata do tema, culminando na chamada “Lei do Habeas Data”**.
- Q.30.5.** Outro ponto garantido pelos artigos selecionados na Constituição **creditou ao serviço público e aos seus agentes, quando da expedição de documentos, fé pública. Ou seja, aquilo que é documentalmente determinado pela administração pública deve refletir total segurança da fidedignidade da informação ali prestada. Este trecho infere o papel de agente crível, ou com credibilidade, que a administração deve possuir. Por conseguinte, isto baliza a transparência, pois a abrangência do conceito de documento público permite inferir que os diferentes atos propagados pela esfera pública são munidos de autenticidade e legitimidade.**
- Q.30.6.** Em uma primeira discussão relacionada aos documentos públicos, a Constituição **os reconheceu como patrimônio, estabelecendo que a proteção destes é uma competência**

partilhada pelos diferentes entes da federação: União, estados e Distrito Federal e municípios. Esse reconhecimento escrito traduz a importância do documento como fonte de informação. Assim, ao possibilitar a patrimonialização do documento, a Constituição deixa legitimada a importância destes expedientes para a história e a memória coletiva, bem como para o acesso à informação e a transparência pública.

- Q.30.7.** Nesse trecho, que trata da administração pública, inserem-se **os princípios constitucionais: legalidade (gestão circunscrita aos normativos); impessoalidade (inexistência de privilégios); moralidade (princípios éticos e morais); publicidade (tornar público seus atos) e eficiência (melhor uso dos recursos).** É inegável a importância desse quinteto para o marco constitucional. Por outro lado, identificamos aqui o primeiro ponto de fragilidade: sendo estes os princípios norteadores do agente executor das ações de Estado, **entendemos que deveriam inserir nesse escopo, expressamente, a transparência como um princípio, dada sua relevância para a governança pública da informação.**
- Q.30.8.** O texto previu ainda que **a publicidade** deveria pautar o papel do Estado, pois inseriu este atributo **como princípio, como regra** – sendo a exceção a proteção à intimidade e ao interesse coletivo – **e como obrigatoriedade dos poderes constituídos.** Reconheceu ainda que esta publicidade **não pode, sob hipótese alguma, promover agentes públicos (o que seria um conflito de interesses) e que demarcaria um viés de gestão patrimonialista.** Este cuidado, **demarcado como premissa constitucional, ajuda a efetivar a transparência** pois insere, na esfera normativo-constitucional, os protocolos fundamentais para que o Estado se aproprie do instrumento na observância de suas ações como uma prestação de contas à sociedade, e não como uma possível plataforma de promoção político-governamental.

- Q.30.9.** Este trecho aproxima um importante agente: **os atores, em especial, os usuários dos serviços públicos**. Logo, a Constituição Federal, ao destacar essa relevância, possibilita a participação – que pode ser assegurada por instrumentos de discussão como as audiências públicas e a participação da sociedade civil em comissões temáticas – para a implementação de políticas públicas, bem como o direito de reclamar, elogiar, criticar e demais elementos que permitam ao cidadão fiscalizar a administração, cuja função é prestar serviço à população, legitimando o direito de envolvimento desse atores nas diferentes atividades de Estado, contribuindo para a colaboração e fiscalização dos atos públicos, e ajudando a controlar o poder informacional monopolista estatal.
- Q.30.10.** A palavra “transparência” aparece na constituição apenas quando a Carta estabelece o formato da **entidade mantenedora da previdência do servidor público** e na **prestação de contas do setor cultural (Q.30.15)**. É verdade que, paralelamente ao texto constitucional, há entendimentos de que o acesso à informação e a transparência ocupam sentidos correspondentes. Todavia, considerando que, nesta obra, esses elementos são complementares, ou seja, não são o mesmo objeto, sinalizamos a falta do termo “transparência” numa posição normativo-constitucional mais explícita. Em especial, entre os princípios constitucionais, que estão inseridos na função da administração pública, como apontamos, e não somente atrelada a um modelo de instituição cuja função é o recolhimento para a previdência pública ou na exacerbação do controle por uma accountability cultural.
- Q.30.11.** Previu-se, ainda, que o **Congresso Nacional tem a prerrogativa de convocar ministros de Estado** para que deem explicações sobre seus atos. Considerando que um ministro de Estado tem papel relevante nas políticas públicas, o detalhamento ou esclarecimento de algumas medidas torna-se

requisito de efetividade para a transparência, pois estes esclarecimentos ajudam que a sociedade tenha ciência das medidas propostas pelo titular de uma pasta do Executivo que responde por diferentes necessidades e expectativas a serem atendidas com foco no cidadão.

- Q.30.12.** A **publicidade dos julgamentos do Poder Judiciário, assim como das sessões do Congresso Nacional**, está respaldada e é fruto de esforços constitucionais pela transparência. Atualmente, ambos os Poderes citados possuem, inclusive, canais de TV através dos quais decisões jurídicas de desdobramento nacional e votações importantíssimas ocorrem com a possibilidade de acompanhamento por milhões de brasileiros. Verifica-se isto como positivo, em que pese os eventuais usos do instrumento midiático como plataforma política. Interessa salientar que não se vê isto no Executivo: ainda que este último Poder tenha uma televisão (Empresa Brasileira de Comunicação - EBC), as decisões do chefe do Executivo, e suas reuniões que não coloquem em risco a soberania, não são públicas, logo as discussões não ocorrem de modo transparente. Assim, entendemos que o Judiciário e o Legislativo apresentam a dimensão constitucional, enquanto o Executivo parece não ter ainda se apropriado deste mecanismo, carecendo, portanto, de ajustes.
- Q.30.13.** Sobre este trecho, interessa salientar o reconhecimento dos documentos como um patrimônio cultural, indo ao encontro do exposto ao que discutimos em **Q.30.6**.
- Q.30.14.** Ainda no escopo documental, é oportuno salientar que a Constituição Federal **reconheceu o papel da administração pública na gestão de documentos de governo, em especial, proporcionando garantias à sua consulta**. Insurge, aqui, mais uma vez, o acesso à informação como balizador para a efetividade da transparência através da gestão

da documentação produzida pelo poder público, a quem compete zelar por ela. Por outro lado, ainda que haja referências sobre “gestão documental” no texto, não há menção que atrele a função ao exercício das atividades dos arquivos públicos que, nesse contexto, são elementos-chave para a administração dos documentos produzidos pelo poder estatal. Embora possamos compreender que o tema poderia não competir à esfera constitucional, ao reconhecermos o arquivo público como um “dispositivo de acesso à informação”, entendemos que sua presença na Constituição **traria a relevância institucional que esse órgão possui no escopo da transparência pública.**

Q.30.15. Neste trecho, ao falar da “Organização do Sistema Nacional de Cultura”, a Carta Nacional menciona mais uma vez a “transparência”. Por outro lado, verificamos que sua citação não expressa denota sua importância, necessitando estar junto aos princípios constitucionais explicitamente identificados, conforme **Q.30.7.**

Q.30.16. Ainda no escopo de ações que oportunizam ou possibilitam a transparência, a Carta Maior ratificou a **inviabilização da restrição da informação no processo comunicativo**, garantindo que ações similares à censura não ocorram, pois este foi um marco e um dos procedimentos mais nocivos à transparência das informações públicas durante o regime totalitário.

Por fim, identificamos ainda a **falta de um artigo constitucional que balize o acesso à informação do ponto de vista de sua qualidade.** Reconhecemos que, ao estabelecer o princípio da eficiência (pela Emenda Constitucional nº 19, de 1995), os legisladores indicam que este é um pressuposto que envolveria muitas das ações e esforços da administração. Por outro lado, seria um reforço, em especial uma garantia à ingerência política, se a Constituição Federal possuísse um artigo que estabelecesse que o acesso

à informação prescindiria da qualidade das informações, e dos instrumentos institucionais que o garantam, determinando a obrigatoriedade de proporcionar ao público-alvo (cidadão/sociedade) o devido acesso e a adequada informação, assentados sobre o tripé eficácia-eficiência-efetividade.

Mesmo que reconheçamos elementos que possibilitem a efetividade da transparência pública pelo estudo dos artigos, é oportuno salientar que foram identificados aspectos que podem, em realidade, limitá-la no âmbito do marco constitucional. Assim, diante dos trechos apresentados e das análises oriundas do escopo normativo em comento, reconhecemos como elementos que possibilitam e limitam a efetividade da transparência, no marco constitucional de 1985, os seguintes:

Quadro 31 - Identificação das possibilidades e limitações no escopo da Constituição Federal de 1988 para a efetividade da transparência pública brasileira

Função da norma	Registrar normas que norteiam a ação do Estado.
<p>Elementos que possibilitam a efetividade da transparência pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconhecimento do "acesso à informação" como um direito individual e coletivo. [Q.30.1]. ▪ Reconhecimento do "acesso à informação" como um imperativo constitucional que demarca papel essencial no escopo democrático. [Q.30.1]. ▪ Previsão do recebimento de informações dos órgãos públicos. [Q.30.2]. ▪ Estabelecimento de aporte para a promulgação de uma então futura Lei de Acesso à Informação. [Q.30.2]. ▪ Determinação da publicidade como regra, com a ressalva do respeito a intimidade e ao interesse da sociedade. [Q.30.3]. ▪ Assegurar ao cidadão conhecimento de informações a seu respeito (e sua retificação) nas plataformas públicas. [Q.30.4]. ▪ Estabelecimento de aporte para a promulgação de uma futura Lei sobre o instituto "habeas data". [Q.30.4] ▪ Atribuir o papel crível ao serviço público e aos seus agentes quando da expedição de documentos (e de seus atos de modo geral como algo que se espera). [Q.30.5].

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconhecimento de documentos (fonte de informação) como um patrimônio. [Q.30.6]. ▪ Proteção de documentos como competência de todos os entes federados. [Q.30.6]. ▪ Estabelecimento de princípios constitucionais fundamentais ao Estado. [Q.30.7]. ▪ Publicidade como princípio constitucional. [Q.30.7]. ▪ Reconhecimento da publicidade como ato de Estado, vedada a promoção de agentes públicos, confrontado a mínima possibilidade patrimonialista. [Q.30.8]. ▪ Demarcação do papel dos atores para além o Estado: em especial, os usuários dos serviços públicos. [Q.30.9]. ▪ Estabelecimento de prerrogativa do Congresso Nacional para que ministros de Estado deem explicações sobre seus atos. [Q.30.11]. ▪ Estabelecimento da publicidade dos julgamentos do Poder judiciário. [Q.30.12]. ▪ Reconhecimento dos documentos (fonte de informação) como patrimônio cultural. [Q.30.13]. ▪ Reconhecimento da função da administração pública no escopo da gestão de documentos. [Q.30.14]. ▪ Inviabilização da restrição da informação no processo comunicativo (marco anticensura). [Q.30.16].
<p>Elementos que limitam a efetividade da transparência pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausência da transparência como princípio constitucional, agregado a outros tão importantes quanto. [Q.30.7]. ▪ Citação da transparência realizada tão somente no formato da entidade mantenedora da previdência do servidor público. [Q.30.10]. ▪ Citação da transparência realizada tão somente na discussão sobre o compartilhamento de informações da discussão cultural. [Q.30.15]. ▪ Inobservância constitucional do arquivo público como instrumento central para a gestão de documentos do poder público. [Q.30.14]. ▪ Ausência de um artigo constitucional que balize o acesso à informação do ponto de vista de sua qualidade, mesmo que seja uma garantia direcionada a “todos”. [CF].

Fonte: elaborado pelo autor.

O quadro 31 pontua que existem, do ponto de vista constitucional, mais elementos favoráveis à efetividade da transparência pública no Brasil do que elementos na direção oposta. Todavia, essa avaliação permitiu identificar que ainda subsistem inconsistências no normativo (ainda que poucas) no âmbito dos elementos que garantem o acesso à informação e que respaldam a transparência público-informacional, na esfera constitucional.

4.2.3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LEI COMPLEMENTAR Nº 101)

Ementa: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Promulgação: 04 de maio de 2000.

Governo: Fernando Henrique Cardoso⁸².

A Lei Complementar nº 101, conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal” (LRF), é o instrumento jurídico brasileiro que normatiza as finanças públicas no país. Segundo a Exposição Ministerial (EM) nº 106/MOG/MF/MPAS, de 13 de abril de 1999, o projeto de lei integrava um “conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal – PEF, apresentado à sociedade brasileira em 1998 [...]”. Conforme apontado na EM, um dos objetivos seria a “[...] redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno da economia”. A Exposição Ministerial, em sua ampla justificativa, previa ainda:

a) imposição dos limites de gastos com pessoal a cada um dos três Poderes da União, dos Estados e dos Municípios, definindo assim responsabilidade específica para o Legislativo e o Judiciário; **b)** utilização do conceito de receita tributária disponível para servir de base aos limites

relativos às despesas de pessoal e de dívida; **c)** dilatação dos prazos para enquadramento aos limites definidos para as principais variáveis das finanças públicas, quando verificadas mudanças drásticas na política monetária e cambial e desde que sejam reconhecidas como tal pelo Senado; **d)** ampliação do prazo para liquidação de Restos a Pagar com o objetivo de melhor adaptá-los às especificidades de Estados e Municípios, bem como limitar os Restos a Pagar para cada um dos Poderes; **e)** introdução de regra de transição para os entes que não estejam enquadrados nos limites referentes à dívida quando da entrada em vigor da lei; e **f)** definição de regra, antes restrita à União, em suas relações com os governos estaduais, que impede os Estados de transferir recursos aos Municípios para atendimento de ações e serviços públicos próprios desses entes (BRASIL, 1999).

A Lei Complementar em análise representou um divisor nas finanças públicas do país, pois suas medidas tinham por prerrogativa as ações de transparência para o âmbito fiscal que, até então, comprometia as ações da União ao deixar os demais entes federativos descompromissados de zelarem por boas práticas de finanças públicas. Segundo Vignoli e Funcia, a LRF possui dos eixos principais: “o primeiro diz respeito à ênfase que é dada ao planejamento [...] e o segundo à questão do controle” (VIGNOLI; FUNCIA, 2014, p. 18).

Diante disso, esta Lei é considerada um objeto balizador do “dispositivo legal-informacional”. Assim, a partir da leitura do texto, foram identificados 7 (sete) trechos mais representativos com elementos normativos que se vinculam direta ou indiretamente à transparência pública das informações, elencados no quadro a seguir.

Quadro 32 - Trechos selecionados da Lei de Responsabilidade Fiscal

Q.32.1	Referência	Art. 32, § 4º.
	Eixo Temático	Operações de Crédito.

	Trecho Selecionado	"Sem prejuízo das atribuições próprias do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantido o acesso público às informações [...]".
Q.32.2	Referência	Art. 48.
	Eixo Temático	Transparência da Gestão Fiscal.
	Trecho Selecionado	"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".
Q.32.3	Referência	Art. 48, § 1º, inciso II.
	Eixo Temático	Garantia para a transparência da Gestão Fiscal.
	Trecho Selecionado	"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" (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016) .
Q.32.4	Referência	Art. 48, § 2º.
	Eixo Temático	Garantia para a transparência da gestão fiscal.
	Trecho Selecionado	"A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público".
Q.32.5	Referência	Art 48-A, e incisos "I" e "II".
	Eixo Temático	Garantia para a transparência da gestão fiscal.

	Trecho Selecionado	"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 a despesa [...]; II – quanto a receita [...]."
Q.32.6	Referência	Art. 55, § 2º.
	Eixo Temático	Relatório de gestão fiscal.
	Trecho Selecionado	"O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico."
Q.32.7	Referência	Art. 67, inciso "II".
	Eixo Temático	Acompanhamento da transparência da gestão fiscal.
	Trecho Selecionado	"[...] disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal".

Fonte: Lei Complementar nº 101, de 4 de janeiro de 2000. Elaborado pelo autor. (grifos nossos).

Q.32.1. A Lei Complementar (LC) em análise se destaca por **permitir o acesso público de informações financeiras**, em especial a dívida pública⁸³. Esta possibilidade permitiu o controle da sociedade e da União (em relação aos demais entes federativos), além de permitir que organismos internacionais de fomento tenham acesso à saúde financeira nos níveis federal, estadual e municipal. Nesse sentido, contribuiu para a efetividade da transparência pública, uma vez que essa permissão

83 "Em relação à moeda na qual ocorrem seus fluxos de recebimento e pagamento, a Dívida Pública Federal pode ser classificada como interna ou externa. Quando os pagamentos e recebimentos são realizados na moeda corrente em circulação no país, no caso brasileiro o real, a dívida é chamada de interna. Por sua vez, quando tais fluxos financeiros ocorrem em moeda estrangeira, usualmente o dólar norte-americano, a dívida é classificada como externa" (TESOURO Nacional do Brasil. [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/divida-publica-federal/sobre-a-divida-publica/o-que-e-a-divida-publica-federal>. Acesso em: 10 jul. 2020.

vai ao encontro do que já previa o texto constitucional, primando pela garantia de uma fiscalização dos recursos públicos nos diferentes entes e esferas.

- Q.32.2.** A Lei definiu ainda **documentos para registro da gestão fiscal**, sendo eles: 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. É oportuno mencionar que, no escopo dessa lei, fomentam-se três importantes normativos anteriormente previstos na Carta Constitucional em seu artigo 165: o **Plano Plurianual (PPA)**, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** e a **Lei Orçamentária Anual (LOA)**. Segundo Giacomoni, a função destes instrumentos são:

PPA: “[...] as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal”; “[...] voltado à programação da ação do governo”; **LDO:** refletem “as metas e prioridades da administração pública federal”; a “estrutura e organização dos orçamentos”; as “diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos da União”, entre outros. **LOA:** “[...] trazem as atualizações necessárias, bem como introduzem classificações e outros detalhes de organização específicos para o orçamento federal” (GIACOMONI, 2009, p. 231, 234 e 239, grifos nossos, adaptado).

O Senado Federal do Brasil (SFB), por sua vez, compreende estes instrumentos como:

O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Assim, a LDO, ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte, torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio-prazo do governo, e a

LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere. (SENADO FEDERAL DO BRASIL, 2020).

Logo, do ponto de vista qualitativo, compreendemos o PPA como um instrumento de planejamento direcionador do orçamento, que estabelece, por quatro anos, as diretrizes de um governo. Sua abrangência transcorre os três últimos anos de um governo vigente, sendo utilizado ainda no primeiro ano do governo subsequente, visando evitar a descontinuidade dos programas independentemente de matizes político-ideológicas. A LDO traça as diretrizes que antecedem a LOA, que, por sua vez, exerce a função de realizar a estimativa do orçamento para um determinado exercício (ano) no país. Entendemos que, ao fomentar esses instrumentos (que já tinham certa previsão legal na Constituição), a LC permitiu que se constituíssem meios efetivos de acompanhamento e controle, além de permitir que se trace um histórico da gestão fiscal no país, o que, em nosso entendimento, contribui para a efetividade da transparência.

Q.32.3. A Lei promoveu ainda uma iniciativa **de promoção da transparência fiscal em meios eletrônicos**, quando a internet ainda era incipiente no país. De todo modo, alçou essa condição tecnológica, favorecendo e oportunizando medidas futuras (hoje em prática) de disponibilização de informações fiscais pela rede mundial de computadores, em modo *online* ("tempo real"). Começa aqui também a desenhar a trajetória que culminaria em **portais de governo como meios de propagação da transparência das informações públicas**.

Q.32.4. Ainda no foco da garantia da divulgação de informações financeiras públicas, a LC **determinou a disponibilização de dados contábeis, orçamentários e fiscais dos entes federativos com período certo, formatos pré-estabelecidos e por meio de sistemas informatizados**. Mais uma vez, isto se refletiu em oportunidade à efetividade da transparência (ainda que restrita a um público de interesse específico),

pois esses dados, ao serem divulgados com periodicidade, por normas e padrões constantes e por meio digital, podem contribuir para franquear o acesso a informações de natureza relevante sobre o gasto público.

- Q.32.5.** A LC proporcionou ainda a **disponibilização a pessoas física e jurídica do panorama de receitas e despesas**, além de ter definido prazos e regularidade para publicação de relatórios de natureza fiscal (**Q.32.6**). Verifica-se como relevante, embora, em nossa compreensão, o predomínio do planejamento e de interesses pela fazenda pública (compreendidos aqui as finanças, os orçamentos e demais dados público-monetários) acima do interesse na transparência de dados e informações orçamentárias e fiscais. Por outra perspectiva, ainda que os motivadores da LC tenham sido contundentes (gestão e responsabilidade fiscal), o cuidado com o recurso público, do ponto de vista quantitativo, não pode estar desatrelado da dimensão qualitativa. É verdade que a LC prevê esse cuidado no art. 67, inciso II (**Q.32.7**), elencando a eficiência como um preceito. Contudo, **a aplicação do recurso em serviços/produtos** mereceria mais destaque no contexto da norma, já que uma questão que se impõe ao país é a da qualidade do gasto público, visto que esta reflexão qualitativa é um importante e efetivo sinal dos desdobramento das políticas públicas.

Embora reconheçamos elementos que possibilitam a efetividade da transparência pública pelo estudo dos artigos da LC, é oportuno salientar que foram identificados alguns, ainda que poucos, aspectos que indicam certa fragilidade ou limitação no âmbito da lei de responsabilidade fiscal. Assim, diante dos trechos apresentados e das análises oriundas do escopo normativo em comento, reconhecemos como elementos que possibilitam e limitam a efetividade da transparência, no âmbito da Lei Complementar nº 101/2000:

Quadro 33 - Identificação das possibilidades e limitações, no escopo da Lei de Responsabilidade Fiscal, para a efetividade da transparência pública brasileira

Função da norma	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.
Elementos que possibilitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fomento ao acesso público de informações financeiras. [Q.32.1]. ▪ Definição e fomento de instrumentos para a gestão fiscal, entre eles PPA, LDO e LOA. [Q.32.2]. ▪ Transparência fiscal em meios eletrônicos, indicando possível antecedente ao que seria o chamado Portal da Transparência Pública. [Q.32.3]. ▪ Determinação da disponibilização de informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais dos entes federativos. [Q.32.4]. ▪ Disponibilização às pessoas física e jurídica sobre receitas e despesas, sem restrições. [Q.32.5]. ▪ Definição de prazos e regularidade para publicação de relatórios de natureza fiscal. [Q.32.6]. ▪ Estabelece a eficiência como premissa fiscal. [Q.32.7].
Elementos que limitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Previsão sucinta de critérios qualitativos do gasto público como requisito de responsabilização fiscal. [Q.32.7].

Fonte: elaborado pelo autor.

Além disso, importa salientar como o Estado se preocupou com questões para a gestão fiscal, adotando uma reconhecida e relevante norma fiscal e, assim, demonstrando sua tendência à transparência quanto ao foco da finalidade da informação pública, na perspectiva “quantitativa”, como apontamos no capítulo 1 desta pesquisa. É, em nossa visão, um prejuízo à transparência a possibilidade de um predomínio quantitativo (sinaliza a gestão de recursos orçamentários, contábeis e financeiros do Estado numa ótica de racionalização dos recursos públicos.) em relação aos qualitativos (sinaliza a gestão de índices e taxas qualitativas da administração pública), sendo necessário, como situação ideal, o equilíbrio entre ambos, para o escopo da discussão da transparência.

4.2.4 LEI DE ARQUIVOS E REGULAMENTO (LEI Nº 8.159 C/C DECRETO Nº 4.073)

Ementa: Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências / Regulamenta a Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.

Promulgação: 08 de janeiro de 1991 / 03 de janeiro de 2002

Governo: Fernando Collor de Mello⁸⁴.

A Lei de Arquivos brasileira, promulgada nos primeiros anos do regime democrático, é um dos nossos marcos regulatórios, fruto da mobilização existente na área à época, no intuito de zelar pelos documentos públicos e privados, bem como de estabelecer as diretrizes para uma política nacional e definir papéis institucionais, como os exercidos pelo Arquivo Nacional e pelo Conselho Nacional de Arquivos, no contexto da gestão de documentos e na preservação dos acervos de natureza documental.

Dada sua importância, compreendemos que a mesma, para a discussão "legal-informacional" é fundamental, já que se insere como a primeira (e única) lei que trata do valor dos arquivos e do documento de arquivo, sem os quais se inviabilizaria qualquer discussão acerca do processo de transparência pública no país.

Quadro 34 - Trechos selecionados da Lei de Arquivos

Q.34.1	Referência	Art. 1º.
	Eixo Temático	Disposições Gerais.
	Trecho Selecionado	"É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação."

Q.34.2	Referência	Art. 2º.
	Eixo Temático	Disposições Gerais.
	Trecho Selecionado	“Consideram-se arquivos , para os fins desta Lei, os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como por pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos”.
Q.34.3	Referência	Art. 3º.
	Eixo Temático	Disposições Gerais.
	Trecho Selecionado	“Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente”.
Q.34.4	Referência	Art. 4º.
	Eixo Temático	Disposições Gerais.
	Trecho Selecionado	“Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos , que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujos sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas”.
Q.34.5	Referência	Art. 5º.
	Eixo Temático	Disposições Gerais.
	Trecho Selecionado	“A Administração Pública franqueará a consulta aos documentos públicos na forma desta Lei”.
Q.34.6	Referência	Art. 7º.
	Eixo Temático	Arquivos Públicos.

	Trecho Selecionado	"Os arquivos públicos são os conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias".
Q.34.7	Referência	Art. 7º, § 2º.
	Eixo Temático	Arquivos Públicos.
	Trecho Selecionado	"A cessação de atividades de instituições públicas e de caráter público implica o recolhimento de sua documentação à instituição arquivística pública ou a sua transferência à instituição sucessora".
Q.34.8	Referência	Art. 8º e §§ 1º, 2º e 3º.
	Eixo Temático	Arquivos Públicos.
	Trecho Selecionado	"Os documentos públicos são identificados como correntes, intermediários e permanentes § 1º - Consideram-se documentos correntes aqueles em curso ou que, mesmo sem movimentação, constituam objeto de consultas frequentes. § 2º - Consideram-se documentos intermediários aqueles que, não sendo de uso corrente nos órgãos produtores, por razões de interesse administrativo, aguardam a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente. § 3º - Consideram-se permanentes os conjuntos de documentos de valor histórico, probatório e informativo que devem ser definitivamente preservados".
Q.34.9	Referência	Art. 9º.
	Eixo Temático	Arquivos Públicos.
	Trecho Selecionado	"A eliminação de documentos produzidos por instituições públicas e de caráter público será realizada mediante autorização da instituição arquivística pública, na sua específica esfera de competência".
Q.34.10	Referência	Art. 10.
	Eixo Temático	Arquivos Públicos.
	Trecho Selecionado	"Os documentos de valor permanente são inalienáveis e imprescritíveis".

Q.34.11	Referência	Art. 12.
	Eixo Temático	Arquivos Privados.
	Trecho Selecionado	"Os arquivos privados podem ser identificados pelo Poder Público como de interesse público e social, desde que sejam considerados como conjuntos de fontes relevantes para a história e desenvolvimento científico nacional".
Q.34.12	Referência	Art. 14.
	Eixo Temático	Arquivos Privados.
	Trecho Selecionado	"O acesso aos documentos de arquivos privados identificados como de interesse público e social poderá ser franqueado mediante autorização de seu proprietário ou possuidor".
Q.34.13	Referência	Art. 17.
	Eixo Temático	Organização e administração de instituições arquivísticas públicas.
	Trecho Selecionado	"A administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais".
Q.34.14	Referência	Art. 17º. §§ 1, 2, 3, 4, 5.
	Eixo Temático	Organização e administração de instituições arquivísticas públicas.
	Trecho Selecionado	"São Arquivos Federais o Arquivo Nacional, os do Poder Executivo, e os arquivos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. São considerados, também, do Poder Executivo os arquivos do Ministério da Marinha, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Exército e do Ministério da Aeronáutica. São Arquivos Estaduais os arquivos do Poder Executivo, o arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário. São Arquivos do Distrito Federal o arquivo do Poder Executivo, o Arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário. São Arquivos Municipais o arquivo do Poder Executivo e o arquivo do Poder Legislativo. Os arquivos públicos dos Territórios são organizados de acordo com sua estrutura político-jurídica".

Q.34.15	Referência	Art. 18.
	Eixo Temático	Organização e administração de instituições arquivísticas públicas.
	Trecho Selecionado	“Compete ao Arquivo Nacional a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda, e acompanhar e implementar a política nacional de arquivos.”
Q.34.16	Referência	Art. 18, § único.
	Eixo Temático	Organização e administração de instituições arquivísticas públicas.
	Trecho Selecionado	“Para o pleno exercício de suas funções, o Arquivo Nacional poderá criar unidades regionais.”
Q.34.17	Referência	Art. 19.
	Eixo Temático	Organização e administração de instituições arquivísticas públicas.
	Trecho Selecionado	“Competem aos arquivos do Poder Legislativo Federal a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Legislativo Federal no exercício das suas funções, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda.”
Q.34.18	Referência	Art. 20.
	Eixo Temático	Organização e administração de instituições arquivísticas públicas.
	Trecho Selecionado	“Competem aos arquivos do Poder Judiciário Federal a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Judiciário Federal no exercício de suas funções, tramitados em juízo e oriundos de cartórios e secretarias, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda.”
Q.34.19	Referência	Art. 21.
	Eixo Temático	Organização e administração de instituições arquivísticas públicas.

	Trecho Selecionado	“Legislação estadual, do Distrito Federal e municipal definirá os critérios de organização e vinculação dos arquivos estaduais e municipais, bem como a gestão e o acesso aos documentos , observado o disposto na Constituição Federal e nesta Lei”
Q.34.20	Referência	Arts. 22, 23, 24 e §§.
	Eixo Temático	Acesso e sigilos públicos.
	Trecho Selecionado	“É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos. Decreto fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos. Regulamento. § 1º - Os documentos cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas são originariamente sigilosos. § 2º - O acesso aos documentos sigilosos referentes à segurança da sociedade e do Estado será restrito por um prazo máximo de 30 (trinta) anos, a contar da data de sua produção, podendo esse prazo ser prorrogado, por uma única vez, por igual período. § 3º - O acesso aos documentos sigilosos referente à honra e à imagem das pessoas será restrito por um prazo máximo de 100 (cem) anos, a contar da sua data de produção. Poderá o Poder Judiciário, em qualquer instância, determinar a exibição reservada de qualquer documento sigiloso, sempre que indispensável à defesa de direito próprio ou esclarecimento de situação pessoal da parte. Parágrafo único - Nenhuma norma de organização administrativa será interpretada de modo a, por qualquer forma, restringir o disposto neste artigo.” (Revogado pela LAI).
Q.34.21	Referência	Art. 25.
	Eixo Temático	Responsabilidade.
	Trecho Selecionado	“Ficará sujeito à responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor, aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente ou considerado como de interesse público e social”.
Q.34.22	Referência	Art. 26.

	Eixo Temático	Disposições Finais.
	Trecho Selecionado	"Fica criado o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), órgão vinculado ao Arquivo Nacional, que definirá a política nacional de arquivos, como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos (SINAR)".
Q.34.23	Referência	Art. 26, § 1º.
	Eixo Temático	Disposições Finais.
	Trecho Selecionado	"O Conselho Nacional de Arquivos será presidido pelo Diretor-Geral do Arquivo Nacional e integrado por representantes de instituições arquivísticas e acadêmicas, públicas e privadas".

Fonte: Lei nº 8.159 c/c Decreto nº 4.073. Elaborado pelo autor. (grifos nossos).

- Q.34.1.** O primeiro trecho em análise, **reforça a previsão constitucional do acesso** na qual define-se que é papel do poder público a gestão de documentos, atrelando-a ao seu uso como elemento de informação. A Lei, portanto, **assegura a consulta aos documentos**, atendendo ao previsto na Carta Magna, vinculando e reforçando que é no documento de arquivo que estão as informações, e indicando que este marco legal é um dos primeiros a regular o direito ao acesso informacional no país.
- Q.34.2.** O normativo indica também o que é um arquivo, define, detalha e promove procedimentos de gestão de documentos e dá sua devida importância frente às mais **diferentes esferas governamentais (Q.34.3)**; elucidada o sentido de "arquivo público" (**Q.34.6**) e, por fim, explicita a forma de identificação dos documentos em corrente (documentos administrativos em uso com consultas constantes), intermediário (aguardando sua eliminação, ou sua alocação como permanente) e permanente (documentos que devem ser preservados) (**Q.34.8**), sinalizando que tais elementos, no campo da arquivística,

são relevantes na discussão da informação e, por conseguinte, da transparência pública.

- Q.34.4.** Ainda em sua aproximação com a Constituição, a Lei de Arquivos ratifica o direito de todos receberem “dos órgãos públicos informações”, delimitado por “prazos legais”, respeitando-se às peculiaridades que envolvem o sigilo restrito a questões à segurança da nação ou que, eventualmente, tenha poder de violar o foro íntimo, o privado, a honra e a imagem. **Definida as ressalvas, resta claro que o direito universal ao acesso se plasma na norma**, contribuindo para que os documentos públicos sejam disponibilizados a todos **(Q.34.5)**.
- Q.34.7.** A lei define papéis importantes, dentre eles o **recolhimento contínuo dos documentos (Q.34.15)**, demonstrando o cuidado com a memória da administração pública brasileira. Prevê ainda que um documento **só pode vir a ser eliminado com a autorização da instituição arquivística (Q.34.9)** – respeitadas as diferentes esferas de abrangência –, denotando essa ser uma falta punível de modo a extrapolar o âmbito administrativo, inserindo-se na perspectiva cívico-criminal **(Q.34.21)**. **A responsabilização de agentes** que, eventualmente, eliminem documentos sem os procedimentos prévios cabíveis (chancela do Arquivo Nacional, no âmbito do Executivo), inova ao possibilitar rígido controle nos órgãos que destruam material documental que tenha a possibilidade de representar parte da memória nacional ou até mesmo que sirva de prova contra a própria administração estatal. Estes cuidados denotam a responsabilidade na gestão de documentos (preceito esse constitucional) que deve ser papel das instituições/serviços de arquivos no país. Tal zelo se insere na importância do documento para a memória e para o cumprimento da obrigação de dar acesso, informar e proporcionar a transparência.

- Q.34.10.** Nesse mesmo sentido, ao determinar a impossibilidade da venda de um documento identificado como permanente, garante-se que, ao ser arquivado como tal, não se possa retroagir e modificá-lo, por exemplo, passando-o ao arquivo corrente.
- Q.34.11.** Ainda que os arquivos públicos sejam nosso interesse, não podemos deixar de relatar que a Lei de Arquivo também prevê normas aos arquivos privados, conforme se depreende do item **Q.34.12**. Estes, segundo Oliveira, “exigem dos arquivistas um maior rigor em seu trabalho” (OLIVEIRA, 2012, p. 145), considerada a necessidade de sua “contextualização”. Afirma ainda a autora, acerca de um conjunto de arquivos privados, os arquivos de pessoas, que “esse quadro exige que, da formulação de hipótese para a abordagem dos arquivos pessoais, sejam feitas pesquisas mais específicas, [...] de forma que seja possível a devida representação de suas complexidades” (*idem*), indicando-nos a sofisticação que envolve o trabalho deste tema que, em âmbito legal, também fora contemplado pela Lei de Arquivos. Cabe ressaltar que muitos desses arquivos acabam sob custódia das instituições arquivísticas públicas.
- Q.34.13.** A norma traz uma peculiaridade: uma **descentralização da atuação institucional arquivística**, respeitando a competência de administrar os documentos públicos por cada ente federativo (União, estados, Distrito Federal e municípios) (**Q.34.14**), e para cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário, em suas competências) (**Q.34.17 e Q.34.18**). A divisão entre entes e entre poderes é um respeito à norma constitucional. Por outro lado, chegamos ao primeiro ponto de divergência: ainda que mantida a divisão por ente/poder, a Lei prevê que o Arquivo Nacional seja o órgão que acompanha as políticas e as diretrizes de cunho nacional, ficando a política a cargo do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ)

(Q.34.15), mas careceu em dar-lhe a prerrogativa de fiscalização, essencial para que (sem ingerência direta a outros entes e poderes), pudesse ter autonomia e protagonismo no que extrapola o Executivo e em âmbito federal.

- Q.34.15.** O Arquivo Nacional, responsável pela gestão de documentos do Poder Executivo federal, e os eventuais arquivos do Legislativo e do Judiciário (**Q.34.17** e **Q.34.18**) devem zelar pelos documentos, inclusive emitindo legislação própria (**Q.34.19**), que serão de acesso público. Logo, esta medida reforça a importância dos arquivos como dispositivo de acesso e, por conseguinte, contribui para a ampliação de um Estado inclinado à transparência.
- Q.34.16.** Outro ponto relevante da Lei é a **possibilidade do Arquivo Nacional possuir capilaridade de atuação em todo o país**, através da criação de unidades regionais, o que, em nossa compreensão, circunscreve-se como uma medida que favorece seu aporte como órgão promotor de uma eventual política pública arquivística, podendo exercer suas funções (dar suporte, recolher, inventariar, acompanhar a eliminação etc.) de modo mais próximo com regiões ou comunidades locais em um país de tamanho continental como o Brasil. Salientamos que, até o fechamento deste livro, só existiam unidades do Arquivo Nacional no estado do Rio de Janeiro e em Brasília, contrariando a disposição em comento.
- Q.34.20.** No âmbito do acesso e sigilo públicos, o artigo da Lei de Arquivos em comento foi superado pela Lei de Acesso à Informação. Todavia, importa **salientar a preocupação da referida norma em uma primeira tentativa de normatizar esse aspecto relevante**, tratando da categorização e classificação acerca dos níveis de sigilo.

Q.34.22. e Por outro lado, **a criação de órgãos paralelos** – o texto **Q.34.23.** indica ainda a possibilidade de **participação da comunidade** (o que é positivo do ponto de sua formação colegiada) ao criar um conselho, presidido pelo diretor do Arquivo Nacional e que deve articular as ações direcionadas às políticas públicas arquivísticas, mesmo sob a titularidade do AN – pode, eventualmente, favorecer um conflito no âmbito das decisões e uma dificuldade de reconhecimento da autoridade arquivística no país. Outra perspectiva, que em nosso olhar se demonstra contraditória, é a existência de um **Arquivo chamado de “Nacional”, mas a quem compete tão somente os arquivos do Poder Executivo a nível federal** (circunscreve-se na atuação federal mas deve “acompanhar e implementar” a política nacional, atribuindo-lhe uma posição complexa) **(Q.34.15)**. Ademais, verifica-se a descentralização dos atos legais para cada ente da federação, o que segue a estrutura federativa do país.

(Regimento). No intento de compreender melhor esse contexto, refletimos subsidiariamente acerca da regulamentação da Lei de Arquivos, ocorrida através do Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002. Da leitura do normativo, destacamos a atenção dedicada a escrutinar os papéis do CONARQ (Conselho Nacional de Arquivos), com cinco páginas, do SINAR (Sistema Nacional de Arquivos), com uma página, e a sintética atenção dedicada à seção sobre “Gestão de Documentos da Administração Pública Federal” (3 páginas), onde tão somente se dedicou a estabelecer questões relativas às comissões permanentes de avaliação, requisitos para a entrada de documentos no Arquivo Nacional e a declaração de interesse público acerca de arquivos privados, apontando eventual exacerbação de poderes do CONARQ sobre o Arquivo Nacional.

Ainda que reconheçamos elementos que possibilitam a efetividade da transparência pública pelo estudo dos artigos da Lei

de Arquivos e em seu regulamento, é oportuno salientar que foram identificados aspectos que indicam certa fragilidade no âmbito do marco arquivístico. Assim, diante dos trechos apresentados e das análises oriundas do escopo normativo em comento, reconhecemos como elementos que possibilitam e limitam a efetividade da transparência, no âmbito da Lei de Arquivos, os seguintes:

Quadro 35 - Identificação das possibilidades e limitações no escopo da Lei de Arquivos (e regulamento) para a efetividade da transparência pública brasileira

Função da norma	Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.
<p>Elementos que possibilitam a efetividade da transparência pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Legislação específica com a configuração de uma política nacional de arquivos e de sua gestão. [Lei]. ▪ Ratificação da importância da gestão de documentos em todas as esferas e poderes. [Lei]. ▪ Reforço ao previsto na carta constitucional acerca do acesso à informação. [Q.34.1]. ▪ Relevância atribuída aos arquivos público, e a seus instrumentos, para a discussão da informação. [Q.34.2, Q.34.3, Q.34.6 e Q.34.8]. ▪ Baliza o direito ao acesso à informação. [Q.34.5] ▪ O papel do recolhimento para o acesso à informação. [Q.34.15] ▪ Diretrizes para a correta eliminação de documentos sem prejuízo ao acesso à informação. [Q.34.7] ▪ Possibilidade de responsabilização de agente que eventualmente eliminem documentos em não conformidade com a lei. [Q.34.21] ▪ Impossibilidade de venda e alteração da identificação de documento identificado como de valor permanente/histórico. [Q.34.10] ▪ Discussão sobre os arquivos privados. [Q.34.11] ▪ Possibilidade de regionalização/capilaridade do Arquivo Nacional. [Q.34.16] ▪ Primeira tentativa de normatização das questões de acesso e sigilo. [Q.34.20] ▪ Possibilidade de participação colegiada nas ações arquivísticas. [Q.34.22 e Q.34.23]

Elementos que limitam a efetividade da transparência pública.

- Criação de órgãos paralelos (CONAR e SINAR), indicando possibilidade de conflito/sobreposição de competências. [Q.34.22 e Q.34.23]
- Existência de um Arquivo Nacional, que só gerencia os documentos do Executivo federal (mas que tem missão político-arquivística definida em todo o território brasileiro). [Q.34.15]
- Limitadas unidades do Arquivo Nacional no país. [Q.34.13]
- Falta de prerrogativa de fiscalização no texto legal. [Q.34.13]
- Possível exacerbação de poderes do CONARQ em relação ao Arquivo Nacional [Regulamento].

Fonte: elaborado pelo autor.

A referida lei é fruto do Projeto de Lei nº 4.895, de 1984. Chamam a atenção algumas diferenças entre o expediente de origem e o resultado (atual lei de arquivos).

1. O projeto cotinha em seu artigo 13 a possibilidade de celebração de convênios, o que foi suprimido do texto promulgado e inexistente na regulamentação: “Art. 13. O Arquivo Nacional poderá celebrar convênios destinados a estabelecer regime especial de consulta aos documentos referidos no artigo anterior [documentos religiosos, de interesse público etc.]” (BRASIL, 1984). 2) Do mesmo modo, o referido projeto, em seu artigo 16, inciso II, previa que o AN supervisionasse “a administração dos documentos de arquivos correntes, intermediários e permanentes dos órgãos e entidades dos Poderes Executivos, Legislativo e Judiciário” (BRASIL, 1984). 3) A exposição de motivos, que acompanhava o projeto, previa: “Tenho a honra de apresentar a Vossa Excelência o anteprojeto de lei que define as bases para a constituição de uma política nacional de arquivos públicos e privados e determina o órgão público que exercerá as atribuições do Poder Público nesse campo de atividades” (BRASIL, 1984), indicando a importância do Arquivo Nacional no contexto que precedia a Constituição de 1988, embora não tenha, nesses termos, se configurado esta redação na lei em vigor.

Interessa salientar, neste caso, como uma legislação sofre mudanças em relação a seu projeto inicial e como se pode apontar a ausência de elementos cuja descrição normativa favoreceria ao exercício de funções **técnicas e ações políticas que** empoderariam tais instituições importantes para o marco do acesso e da transparência, como o Arquivo Nacional.

4.2.5 LEI SOBRE O HABEAS DATA (LEI Nº 9.507)

Ementa: Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*.

Promulgação: 12 de novembro de 1997.

Governo: Fernando Henrique Cardoso.

O *habeas data* intitulado foi estabelecido na Constituição Federal de 1988 (previsão essa inexistente em qualquer outra Carta anterior). Conhecido como um dos “remédios constitucionais”⁸⁵, partindo da necessidade de esmiuçar o papel desse instituto, protocolou-se o Projeto de Lei do Senado Federal nº 259/89, que, na Câmara Federal, foi registrado sob o número nº 4.392, de 14 de dezembro de 1989 e que, posteriormente, deu origem à lei em comento. O projeto, quando de sua publicação no Diário Oficial da Câmara, não teve definidos os seus motivadores. Todavia, como mencionado, a norma visava regular o art. 5º, inciso LXXII, alínea “a” da Constituição Federal, aqui já mencionada.

Do estudo do normativo, elencamos a seguir as referências consideradas relevantes ao estudo da transparência e sua configuração.

Quadro 36 - Trechos selecionados da Lei sobre o *habeas data*

Q.36.1	Referência	Art. 1º, § 1º.
	Eixo Temático	Disposições Gerais.
	Trecho Selecionado	"Considera-se de caráter público todo registro ou banco de dados contendo informações que sejam ou que possam ser transmitidas a terceiros ou que não sejam de uso privativo do órgão ou entidade produtora ou depositária das informações ".
Q.36.2	Referência	Art. 3º.
	Eixo Temático	Disposições Gerais.
	Trecho Selecionado	"Ao deferir o pedido, o depositário do registro ou do banco de dados marcará dia e hora para que o requerente tome conhecimento das informações ".
Q.36.3	Referência	Art. 4º, caput.
	Eixo Temático	Retificação de dados.
	Trecho Selecionado	"Constatada a inexatidão de qualquer dado a seu respeito, o interessado, em petição acompanhada de documentos comprobatórios, poderá requerer sua retificação".
Q.36.4	Referência	Art. 4º, § 1º.
	Eixo Temático	Ciência do Interessado.
	Trecho Selecionado	"Feita a retificação em, no máximo, dez dias após a entrada do requerimento, a entidade ou órgão depositário do registro ou da informação dará ciência ao interessado".
Q.36.5	Referência	Art. 4º, § 2º.
	Eixo Temático	Anotações em cadastro.
	Trecho Selecionado	"Ainda que não se constate a inexatidão do dado , se o interessado apresentar explicação ou contestação sobre o mesmo, justificando possível pendência sobre o fato objeto do dado, tal explicação será anotada no cadastro do interessado".

Q.36.6	Referência	Art. 7º, incisos I a III.
	Eixo Temático	Concessão do habeas data.
	Trecho Selecionado	"Conceder-se-á habeas data: I - para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público; II - para a retificação de dados , quando não se preferir fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo; III - para a anotação nos assentamentos do interessado, de contestação ou explicação sobre dado verdadeiro mas justificável e que esteja sob pendência judicial ou amigável".
Q.36.7	Referência	Art. 8º, parágrafo único e inciso "I".
	Eixo Temático	Instrução para pedido de informação.
	Trecho Selecionado	"A petição inicial deverá ser instruída com prova: I - da recusa ao acesso às informações ou do decurso de mais de dez dias sem decisão".
Q.36.8	Referência	Art. 9º.
	Eixo Temático	Cópia de documentos.
	Trecho Selecionado	"Ao despachar a inicial, o juiz ordenará que se notifique o coator do conteúdo da petição, entregando-lhe a segunda via apresentada pelo impetrante, com as cópias dos documentos, a fim de que, no prazo de dez dias, preste as informações que julgar necessárias"
Q.36.9	Referência	Art. 13, inciso "I".
	Eixo Temático	Apresentação de informações.
	Trecho Selecionado	"Na decisão, se julgar procedente o pedido, o juiz marcará data e horário para que o coator: I - apresente ao impetrante as informações a seu respeito, constantes de registros ou bancos de dados".
Q.36.10	Referência	Art. 21.
	Eixo Temático	Gratuidade.

Trecho Selecionado	"São gratuitos o procedimento administrativo para acesso a informações e retificação de dados e para anotação de justificção, bem como a ação de habeas data".
--------------------	---

Fonte: Lei nº 9.507/1997. Elaborado pelo autor. (grifos nossos).

- Q.36.1.** A primeira previsão da presente lei trata da definição de banco de dados públicos. Esses bancos podem ser da própria administração pública – como é o caso do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), que é um conhecido banco de dados governamental onde figuram nomes de pessoas físicas ou pessoas jurídicas com eventuais dívidas ou débitos junto à administração pública federal no Brasil – ou privados, mas de natureza pública – como é o caso do Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e o Serviços de Assessoria S.A (SERASA), que possuem dados acerca de pendências financeiras (dívidas de cartão de crédito ou não pagamento de um boleto) e que, ao serem consultados, podem informar a situação de um determinado cidadão. Estes dois últimos assim se inserem em conformidade com o Código de Defesa do Consumidor e seu artigo 43. Ao se permitir que esses dados sejam disponibilizados e chancelem ou caracterizem um determinado consumidor como bom ou mal pagador, por exemplo, é que reside a necessidade de eventuais acertos nos dados dos interessados, corroborando assim para a transparência.
- Q.36.2.** Este trecho, portanto, é uma medida de transparência: **comunicar a quem quer que seja que a pessoa foi incluída em um cadastro público**, concedendo-lhe o **direito de reclamar, corrigir (Q.36.3) ou mesmo, se provada a injustiça, excluir tal cadastro, cientificando o interessado (Q.36.4) ou tão somente contestar (Q.36.5)** o que, no limite do conceito, seria também um processo de transparência ativa e transparência passiva, respectivamente.

- Q.36.6.** Neste ponto, temos a relevância dessa norma. Quando qualquer banco de dados (público ou privado de natureza pública) não permite o conhecimento, não autoriza eventual modificação/correção ou não anota eventuais contestações do diretamente afetado, usa-se o recurso do *habeas data*, que tem por função um tripé: o **conhecimento** (dar acesso ao interessado), a **retificação** (proporcionar correção nos dados do interessado a partir do acesso) e a **complementação** (informação adicional que seja reconhecida como importante para complementar o dado disponibilizado no banco de dados). Deste ponto, cuja previsão constitucional já figurava, no que tange ao conhecimento e à retificação, adiciona-se um terceiro eixo a lei em comento. Portanto, esses elementos permitem **inferir que este instituto é um marco do acesso à informação e, por conseguinte da transparência.**
- Q.36.7.** No mais, a norma instrumentaliza o pedido, estabelece os **procedimentos relativos à documentação (Q.36.8)**, e as providências em caso de procedência do pedido (**Q.36.9**) e cópia de documentos e, por fim, **concede a gratuidade (Q.36.10)**, sendo esta última uma medida de acesso, visto que possibilita, a diferentes públicos (em especial os menos favorecidos socialmente), a condição de pleitear o direito fundamental de terem seus dados inscritos de modo correto em todo e qualquer banco de dados no país.

O *habeas data* foi também o primeiro sinalizador, pós-constitucional, que **avalizou o direito ao acesso à informação, ainda que por meio de um uso restrito como instrumento judicial** (o que quer dizer que a administração não teria liberado a informação de modo administrativo). Nesse contexto, então, é onde se insere a única possibilidade identificada que fragilizaria a transparência: a necessidade do uso do *habeas data*, remédio restrito à esfera judicial, significa, neste contexto, que a administração pública ou serviço privado de dados de natureza pública podem possuir dados de terceiros **sem que os**

mesmos pudessem ser cientificados, corrigidos ou mesmo alterados, o que violaria frontalmente o direito à informação.

Quadro 37 - Identificação das possibilidades e limitações no escopo da Lei do *Habeas Data* para a efetividade da transparência pública brasileira

Função da norma	Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do <i>habeas data</i> .
Elementos que possibilitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estabelecimento da publicidade dos registros de banco de dados em posse da administração pública e de serviços privados de natureza pública. [Q.36.1]. ▪ Estabelece, aos terceiros, que figurem com informações em bancos de dados acerca da necessidade de ser comunicado ou reclamar; corrigir/retificar; excluir; contestar e complementar, dados e informações a seu respeito. [Q.36.2, Q.36.3, Q.36.4, Q.36.5]. ▪ Primeiro sinal em direção ao acesso à informação amplo no país. ▪ Direito a obtenção de cópias de documentos e outros procedimentos que alcançassem o direito ao acesso. [Q.36.8]. ▪ Garantia de gratuidade ao acesso à informação. [Q.36.10]. ▪ Primeiro sinal em direção ao acesso à informação amplo no país ▪ Regulação do <i>habeas data</i>, previsto em texto constitucional. [Lei].
Elementos que limitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uso do <i>habeas data</i>, remédio restrito à esfera judicial representa, neste contexto, que a administração pública e entidades privadas eventualmente se neguem a cientificar sobre a posse de dados de terceiros, impedindo-os de tomar medidas para, no mínimo, corrigi-los, alterá-los ou complementá-los. [Lei].

Fonte: elaborado pelo autor.

Diante do normativo pontuado, é possível afirmar que o texto legal analisado trouxe uma garantia jurídica relevante ao direito ao acesso informação, detalhando o mecanismo de promoção à ciência e a correção de informações, conforme previsto na Constituição, que permitiu sua operacionalização no âmbito da sociedade brasileira e ampliou, por conseguinte, uma prestação de serviço que valoriza a premissa do direito à informação e à transparência.

4.2.6 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E REGULAMENTO (LEI Nº 12.527 C/C DECRETO Nº 7.724)

Ementa: 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 / Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.

Promulgação: 18 de novembro de 2011 / 16 de maio de 2012.

Governo: Dilma Rousseff⁸⁶.

Considerando a importância da Lei que tem sua abrangência vinculada ao tema da obra, optamos por analisá-la na íntegra, abrindo uma exceção ao trajeto que se estruturou previamente.

A Lei de Acesso à Informação brasileira (LAI) figura, no *site* do Congresso Nacional, vinculada ao Projeto de Lei sem número, do ano de 2003, assinado e justificado pelo deputado Reginaldo Lopes (PT-MG). Apresentamos, oportunamente, a motivação expressada para o referido projeto.

Um dos pontos de honra da **moderna democracia** é o **compromisso de transparência da Administração Pública**. Verifica-se, por isso, uma tendência crescente para que os Estados modernos busquem o estabelecimento de **leis que garantam ao cidadão o pleno conhecimento das ações do governo, da estrutura, missão e objetivos de seus órgãos**, e sobre qual é o resultado final da equação representativa da aplicação de recursos públicos em confronto com os **benefícios reais advindos**

à comunidade. O instrumento para que se atinja tal desiderato é atribuição, a qualquer do povo, **do direito de indagar e obter informações dos órgãos públicos que garantam a constante e plena sintonia com os princípios da moralidade, da publicidade, da impessoalidade, da legalidade e da eficiência.** Tal direito deve ser assegurado, tanto para **proteger legítimos interesses pessoais** quanto para, de modo geral, **estimular o correto desempenho administrativo.** Nosso ordenamento jurídico se ressentia de uma legislação incisiva sobre o assunto, reduzido que está ao mandamento do direito à informação, inscrito no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, e a **normas esparsas em diversos diplomas legais.** (BRASIL, 2003, grifos nossos).

Depreendemos do texto supracitado o grau de importância que, nos primeiros anos da década de 2001, previa o impacto da legislação para a democracia, para a **garantia do direito de o cidadão ser informado,** para a melhoria dos serviços públicos e o atendimento a um preceito constitucional. Frisamos que, até então, o acesso à informação possuía leis pulverizadas, não se consolidando efetivamente como um instrumento jurídico que proporcionasse à coletividade a garantia do direito à informação relacionada ao poder público no país.

Transcorridos dez anos em relação à motivação/justificativa mencionada, promulgou-se a Lei de Acesso à Informação, LAI, ou Lei nº 12.527/2011.

A lei atende ao que fora então previsto na Constituição Federal de 1988, determinando **a toda federação (União, estados, Distrito Federal e municípios) as estratégias direcionadas ao acesso à informação,** atingindo os mais diferentes órgãos públicos, inclusive às instituições da iniciativa privada que eventualmente recebam recursos públicos (arts. 1º e 2º).

A lei destaca suas diretrizes, prevendo: **abertura informacional ampla e quase irrestrita** ("observância da publicidade como

preceito geral e do sigilo como exceção"); **transparência ativa** ("divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações"); **uso de dispositivos tecnológico-informacionais para promoção do acesso e da transparência** ("utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação"); **alteração do status quo na cultura informacional** ("fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública"); e **controle da sociedade sobre as práticas da administração pública** ("desenvolvimento do controle social da administração pública"), conforme o art. 3º (BRASIL, 2011).

Define os termos legais que dão sustentação ao acesso à informação no país (art. 4º) e **estabelece a qualidade deste acesso**, ou seja, não é meramente repassar a informação, mas garanti-la "[...] mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão" (BRASIL, 2011), conforme estabelece o art. 5º do normativo. A lei estabelece critérios para a divulgação das informações, seus requisitos mínimos, uma ação proativa sobre que tipo de informação produz ou custodia, e ainda como assegurar este acesso como refletem os artigos 6, 7, 8 e 9 da norma. (BRASIL, 2011).

A LAI também detalha os procedimentos de acesso, explicando, em seu artigo 10º, a necessidade de identificação. Frisamos que este talvez seja o primeiro ponto de fragilidade da norma, uma vez que entendemos que a identificação, em algum grau, pode causar uma **restrição na decisão em pedir acesso**.

Importa ainda destacar o artigo 11 da LAI: "O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder **o acesso imediato à informação disponível**". Ou seja, a informação, **prioritariamente, deve ser repassada de pronto ao solicitante**, sendo necessário o uso da extensão de prazo – o que também é razoável, dadas as demandas da administração – até 30 dias (20 dias, mais 10 de prorrogação), sendo ainda cabíveis instâncias recursais em casos de não atendimento ou de incompletude informacional.

Como apontado, a lei em comento possibilita instância de recursos (art. 15) escalonada (instituição pública, Controladoria-Geral da União e, por fim, Comissão Mista de Reavaliação de Informações), podendo ainda o solicitante recorrer ao ministro de Estado. Neste ponto, tem-se uma importante discussão no campo do direito à informação exarado pela norma: as restrições de acesso devem ser uma exceção, como homologa a norma. Em especial a classificação (definição de tempo restrição do acesso) em que uma informação se configura como sigilosa. Descrevemos o trecho:

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada. § 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes: **I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos; II - secreta: 15 (quinze) anos; e III - reservada: 5 (cinco) anos.** § 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos(as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição. § 3º Alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação. § 4º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público. § 5º Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados: I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e II - o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final. (BRASIL, 2011, grifos nossos).

Esta discussão se estabelece na competência para atribuir sigilo (rol de autoridades), visto que, considerado o art. 27, onde se preveem os procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação de documento/informação, os agentes públicos com tal poder são, **em geral, ocupantes de cargos públicos não efetivos**, ou seja, cuja postura política eventualmente pode sobressair, em que pese a classificação de sigilo necessitar ser motivada, fundamentada, temporalizada e identificada, conforme art. 28 da lei.

A lei traz ainda relativas concepções sobre informações pessoais (art. 31) e responsabilização (art. 32 a 34), e ressalta a necessidade de designação de um órgão federal para a gestão da LAI.

Art. 41. O Poder Executivo Federal designará órgão da administração pública federal responsável: I - pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação; II - pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública; III - pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 30; IV - pelo encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implementação desta Lei. (BRASIL, 2011).

O órgão, como relatado em alguns pontos desta pesquisa, é a Controladoria-Geral da União, que é “[...] o órgão de controle interno do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria” (CGU, 2020). Observada a definição, adicionamos mais uma questão, que apontamos como fragilizante: **a inexistência de autonomia da CGU** (já que é um órgão interno do Executivo federal), ocasionando conflito de interesses em nossa visão, exigindo-se, ao menos, a criação de órgão autônomo ou a autonomia da CGU (como no México).

Malin, em palestra na IV Semana Nacional de Arquivos (2020), ação do Serviço de Arquivo Histórico e Institucional da Fundação Casa de Rui Barbosa, ao ser perguntada por um participante “se achava que a redação da LAI poderia ter sido redigida de modo a deixá-la mais forte e independente frente às mudanças políticas e governamentais”, respondeu que a lei em si é “muito positiva”, sinalizando como crítica/avaliação da área de direito, tão somente as “instâncias de recursos” pela ausência de independência da CGU, como ocorre no México. De modo complementar, em nossa análise, **destacamos ainda a ausência do Arquivo Nacional, que deveria ocupar um papel protagonista como tem a CGU no contexto informacional que passou a se estabelecer com o advento da lei em comento.**

Subsidiariamente à LAI, é relevante destacarmos o papel de sua norma regulamentadora – Decreto nº 7.724, de 12 de maio de 2012 – válida para a esfera federal: determinando requisito de transparência ativa (art. 7º a art. 8º); criando o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), em forma presencial e digital (art. 9º e art. 10º); reforçando o fluxo para pedir (art. 1º a art. 1º a art. 14º), procedimentar (art 15º ao art. 20º), recorrer/recursar (21º a 24º) e classificar (art. 25 a 45); definindo os integrantes da Comissão Mista de Reavaliação de Informações Classificadas (art. 46), **mas não contemplando, dentre eles, o Arquivo Nacional (em nossa visão um equívoco, como já mencionado), o trato da informação pessoal, a atuação de entidades sem fins lucrativos, a responsabilização em caso de descumprimento da lei e seu monitoramento (ratificada como função da CGU).**

Ressaltamos que o Arquivo Nacional não é mencionado na LAI, havendo uma menção aos arquivos públicos de modo genérico no art. 7º, inciso II, tão pouco no regulamento. Esta instituição aparece restrita às suas funções em dois pontos: quando da classificação de informações como documentos de guarda permanente (art. 40, do regulamento) e seu papel no reconhecimento de eventuais documentos de valor histórico (art. 59, § 4º), com inexistente menção

à importância da gestão de documentos no contexto da lei e de sua regulamentação, ou mesmo menção a Lei de Arquivos, que antecederia no início da década de 1990 a LAI, demonstrando o descompasso entre os procedimentos arquivísticos e a sua correlação com o acesso à informação por parte dos formuladores.

Ou seja, não se percebe, na lei, o papel do documento de arquivo e menos ainda indicativos da importância do arquivo organizado e acessível como elemento fundamental para o acesso à informação, como defendemos. Oliveira endossa este entendimento quando, no artigo *A propósito da Carta de Mário* (2016), afirma, ao discutir a redação da Lei de Acesso à informação, que:

[...] percebemos que não há a definição de arquivo, arquivo organizacional ou arquivo pessoal, e os conceitos estabelecidos tratam de informação e não de documento de arquivo. Além disso, o termo *tratamento da informação* é definido a partir de funções e atividades identificadas como pertinentes à gestão de documentos, ou seja, atividades e funções afeitas ao ambiente organizacional. (OLIVEIRA, 2016, p. 43).

Destacamos ainda, neste último quesito, o interesse sobre a mudança da LAI. Em incursão pelo *site* da Câmara, identificamos mais de 60 proposições com foco em mudar a legislação em comento. A alteração de normas é algo recorrente, sobretudo no âmbito de uma das casas legislativas. Por outro lado, é necessária vigilância sobre essas mudanças, que podem colocar em risco a referida lei e seu propósito em proporcionar o acesso à informação, já que informação é poder, como salientamos ao longo desse livro.

No escopo dessas observações, que podem ser complementadas com a leitura da lei em sua íntegra, discorreremos sobre os pontos identificados como possibilidades e limitações da transparência na mais completa norma de acesso à informação após a Constituição Federal.

Quadro 38 - Identificação das possibilidades e limitações no escopo da Lei de Acesso à Informação (e regulamento) para a efetividade da transparência pública brasileira

Função da norma	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.
Elementos que possibilitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atender a um preceito constitucional. ▪ Definição de estratégias para todos os entes da federação. ▪ Criação de diretrizes relevantes ao acesso à informação. ▪ Prevê a necessidade de um acesso qualificado à informação. ▪ Possibilidade de imediato acesso (com ressalva temporal). ▪ Definição de instâncias de recurso ao acesso. ▪ Proposição de instituição pública responsável pela gestão da LAI. ▪ Definição de requisito de transparência ativa. ▪ Definição de requisito de transparência passiva. ▪ Criação do Serviço de Informação ao Cidadão (presencial e eletrônico).
Elementos que limitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Necessidade de identificação no pedido de acesso à informação. ▪ Classificação de sigilo adstrita a agentes públicos com possível inclinação política. ▪ Conflito de interesses na função da CGU no processo gerencial da LAI. ▪ Reduzida atenção dedicada aos arquivos públicos e a gestão de documentos do Poder Executivo federal. ▪ Pouca atenção na LAI dedicada ao Arquivo Nacional, que tem papel central na gestão de documentos do Poder Executivo federal. ▪ Inexistência de órgão independente que exerça função de gestão da LAI, dada a questão do conflito de interesse entre a administração pública e seu papel em divulgar suas próprias informações (monopólio estatal).

Fonte: elaborado pelo autor.

Verificamos, assim, que a Lei de Acesso à Informação é um marco para a transparência e acesso, o que não nos impediu de identificar questões críticas que precisam ser reavaliadas, no intuito de direcioná-la cada vez mais para a efetividade do acesso

à informação, o que se desdobraria, na concepção adotada por esta pesquisa, em melhores níveis de transparência.

4.2.7 LEI DA PROTEÇÃO DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS E REGULAMENTOS (LEI Nº 13.460, DECRETO Nº 9.094 E DECRETO Nº 9.492)

Ementa: Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública / Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, institui o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo para a apresentação de dados do cidadão no exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário / Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e CGU.

Promulgação: 26 de junho de 2017 / 17 de julho de 2017 / 05 de setembro de 2018.

Governo: Michel Temer⁸⁷.

A presente Lei, que visa a proteção dos usuários dos serviços públicos – ou seja, todo e qualquer cidadão que demande um serviço prestado pela administração pública –, introduziu importantes

87

37º presidente da República. Mandato: 2016-2018. Partido: PMDB.

instrumentos de melhoria das atividades exercidas pelas instituições estatais. Interessa frisar que a mesma foi promulgada em 2017, embora seu Projeto de Lei do Senado, assinado pelo então presidente daquela casa, o senador Ramez Tebet, tenha sido chancelado em 2002 (ou seja, demorando 15 anos para uma legislação que contemplasse mais respeito ao cidadão/usuário). Feito este registro, passamos a analisar os artigos selecionados, que dão o tom da relevância do normativo legal em comento, detalhados no quadro a seguir:

Quadro 39 - Trechos selecionados da Lei da Proteção dos Usuários dos Serviços Públicos

Q.39.1	Referência	Art.1º, parágrafo único.
	Eixo Temático	Disposições preliminares.
	Trecho Selecionado	"O acesso do usuário a informações será regido pelos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011".
Q.39.2	Referência	Art. 4º.
	Eixo Temático	Princípios.
	Trecho Selecionado	"Os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade , segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia".
Q.39.3	Referência	Art. 5º.
	Eixo Temático	Diretrizes básicas para os usuários.
	Trecho Selecionado	"O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes: I - urbanidade, respeito, acessibilidade e cortesia no atendimento aos usuários; II - presunção de boa-fé do usuário; III - atendimento por ordem de chegada, ressalvados casos de urgência e aqueles em que houver possibilidade de agendamento, asseguradas as prioridades legais às pessoas com deficiência, aos idosos, às gestantes, às lactantes e às pessoas acompanhadas por crianças de colo; IV - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de exigências, obrigações, restrições e sanções não previstas na legislação; V - igualdade no tratamento aos usuários, vedado qualquer tipo de discriminação; VI - cumprimento de prazos e normas procedimentais; VII - definição, publicidade e observância de

		horários e normas compatíveis com o bom atendimento ao usuário; VIII - adoção de medidas visando a proteção à saúde e a segurança dos usuários; IX - autenticação de documentos pelo próprio agente público, à vista dos originais apresentados pelo usuário, vedada a exigência de reconhecimento de firma, salvo em caso de dúvida de autenticidade; X - manutenção de instalações salubres, seguras, sinalizadas, acessíveis e adequadas ao serviço e ao atendimento; XI - eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido; XII - observância dos códigos de ética ou de conduta aplicáveis às várias categorias de agentes públicos; XIII - aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações ; XIV - utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos; e XV - vedação da exigência de nova prova sobre fato já comprovado em documentação válida apresentada".
Q.39.4	Referência	Art. 6º, inciso "I, II e III".
	Eixo Temático	Direitos básicos do cidadão.
	Trecho Selecionado	"São direitos básicos do usuário: I - participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços; II - obtenção e utilização dos serviços com liberdade de escolha entre os meios oferecidos e sem discriminação; III - acesso e obtenção de informações relativas à sua pessoa constantes de registros ou bancos de dados, observado o disposto no inciso X do caput do art. 5º da Constituição Federal e na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011[...]".
Q.39.5	Referência	Art. 6º, incisos "V e VI" e alíneas "a" a "e".
	Eixo Temático	Direitos básicos do cidadão.
	Trecho Selecionado	"São direitos básicos do usuário: [...] V - atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade; e VI - obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço, assim como sua disponibilização na internet, especialmente sobre: a) horário de funcionamento das unidades administrativas; b) serviços prestados pelo órgão ou entidade, sua localização exata e a indicação do setor responsável pelo atendimento ao público; c) acesso ao agente público ou ao órgão encarregado de receber manifestações; d) situação da tramitação dos processos administrativos em que figure

		como interessado; e e) valor das taxas e tarifas cobradas pela prestação dos serviços, contendo informações para a compreensão exata da extensão do serviço prestado".
Q.39.6	Referência	Art. 7º, parágrafos e incisos.
	Eixo Temático	Divulgação da Carta de Serviços.
	Trecho Selecionado	<p>"Os órgãos e entidades abrangidos por esta Lei divulgarão Carta de Serviços ao Usuário. § 1º A Carta de Serviços ao Usuário tem por objetivo informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público. § 2º A Carta de Serviços ao Usuário deverá trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados, apresentando, no mínimo, informações relacionadas a: I - serviços oferecidos; II - requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço; III - principais etapas para processamento do serviço; IV - previsão do prazo máximo para a prestação do serviço; V - forma de prestação do serviço; e VI - locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço.</p> <p>§ 3º Além das informações descritas no § 2º, a Carta de Serviços ao Usuário deverá detalhar os compromissos e padrões de qualidade do atendimento relativos, no mínimo, aos seguintes aspectos: I - prioridades de atendimento; II - previsão de tempo de espera para atendimento; III - mecanismos de comunicação com os usuários; IV - procedimentos para receber e responder as manifestações dos usuários; e V - mecanismos de consulta, por parte dos usuários, acerca do andamento do serviço solicitado e de eventual manifestação. § 4º A Carta de Serviços ao Usuário será objeto de atualização periódica e de permanente divulgação mediante publicação em sítio eletrônico do órgão ou entidade na internet. § 5º Regulamento específico de cada Poder e esfera de Governo disporá sobre a operacionalização da Carta de Serviços ao Usuário".</p>
Q.39.7	Referência	Art. 12.
	Eixo Temático	Princípios.
	Trecho Selecionado	"Os procedimentos administrativos relativos à análise das manifestações observarão os princípios da eficiência e da celeridade, visando a sua efetiva resolução. Parágrafo único. A efetiva resolução das manifestações dos usuários compreende: I - recepção da manifestação no canal de atendimento

	adequado; II - emissão de comprovante de recebimento da manifestação; III - análise e obtenção de informações, quando necessário IV - decisão administrativa final; e V - ciência ao usuário”.
--	--

Fonte: Lei nº 13.460/2017. Elaborado pelo autor. (grifos nossos).

- Q.39.1.** O primeiro trecho selecionado faz menção à Lei de Acesso à Informação, estabelecendo uma correlação com o marco legal de 2011/2012, que orientou a administração pública a **envidar esforços no intento de prestar informação**.
- Q.39.2.** O segundo trecho traz alguns princípios. Dentre eles, destacamos o da efetividade (dando a importância de se obter impacto: fazer corretamente aquilo que o serviço deve executar; proporcionar meio de colaborar com o usuário, transformando sua eventual dúvida ou necessidade em um serviço de qualidade; ser capaz de atender, de modo abrangente, as necessidades de todos os usuários); **e da transparência**.
- Q.39.3.** O terceiro trecho talvez possa ser considerado um dos mais importantes da norma, visto que, nele, são definidos os direitos básicos (mínimos), os quais elencamos e interpretamos a seguir: 1) urbanidade, respeito, acessibilidade e cortesia no atendimento aos usuários – **cuidado com o usuário**; 2) presunção de boa-fé do usuário – **dar crédito às necessidades do usuário que, por vezes, pode exigir demandas estranhas**; 3) atendimento por ordem de chegada, ressalvados casos de urgência e aqueles em que houver possibilidade de agendamento, asseguradas as prioridades legais às pessoas com deficiência, aos idosos, às gestantes, às lactantes e às pessoas acompanhadas por crianças de colo, **figurando como um critério de justiça**; 4) adequação entre meios e fins, vedada a imposição de exigências, obrigações, restrições e sanções não previstas na legislação – **desburocratização**; 5) igualdade no tratamento aos usuários, vedado qualquer tipo de discriminação – **isonomia**; 6) cumprimento de prazos

e normas procedimentais – **respeito aos protocolos legais**; 7) definição, publicidade e observância de horários e normas compatíveis com o bom atendimento ao usuário – **divulgação**; 8) adoção de medidas visando a proteção à saúde e a segurança dos usuários – **bem estar físico e mental**; 9) autenticação de documentos pelo próprio agente público, à vista dos originais apresentados pelo usuário, vedada a exigência de reconhecimento de firma, salvo em caso de dúvida de autenticidade – **uso prático da prerrogativa da fé-pública e não obstaculização procedimental**; 10) manutenção de instalações salubres, seguras, sinalizadas, acessíveis e adequadas ao serviço e ao atendimento – **condições de prestação de atendimento ao usuário**; 11) eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido – **exigências razoáveis ao bom andamento do serviço**; 12) observância dos códigos de ética ou de conduta aplicáveis às várias categorias de agentes públicos – **respeito ao usuário e ao papel do servidor**; 13) aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações – **tecnologia da comunicação e informação a favor da prestação de serviço**; 14) utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos – **simplificação discursiva**; e 15) vedação da exigência de nova prova sobre fato já comprovado em documentação válida apresentada – **evitar a redundância de procedimentos**.

Verifica-se um rol de possibilidades que, se colocadas em prática, contribuem para que os usuários confiem na administração pública e, por conseguinte, tenham a garantia de que todos os procedimentos necessários ao atendimento de sua demanda estão sendo prestados sobre o prisma do **planejamento e, em especial, com foco na transparência**.

- Q.39.4.** Ainda na esfera dos direitos básicos, o trecho destaca a necessidade de “**acesso e obtenção de informações relativas**” ao usuário, num claro desdobramento do instituto previsto pelo *habeas data* (já estudado), além de prever os direitos do cidadão no que diz respeito à integração dos serviços, à acessibilidade, ao uso da tecnologia como meio de acesso, à necessidade de acesso a servidores para atendimento de sua demanda, ao acompanhamento de seus pedidos e à divulgação prévia de eventuais taxas que a administração pública possa legalmente cobrar dos seus usuários (**Q.39.5**).
- Q.39.6.** Este trecho introduz a “Carta de Serviços ao Usuário”, um documento que visa prestar informações aos interessados sobre os diferentes serviços prestados pelas instituições públicas. Demanda-se “clareza” do referido expediente, pois este será o informativo pelo qual o usuário terá ciência do que é ofertado nas instituições do serviço público. **Verifiquemos, aqui, portanto, mais um elemento de acesso à informação e transparência.**
- Q.39.7.** Outro requisito que pontuamos, no escopo desta lei, trata da eficiência (um princípio constitucional). Isto envolve, em linhas gerais, a existência de meios adequados, equilibrando custos e recursos empregados no menor tempo possível. Interessa ressaltar que essa lei agrega muitos elementos de qualidade na prestação dos serviços. Por outro lado, atendê-la exige dois compromissos do Estado para com suas instituições: o primeiro é relativo à sua **auto-organização**. Ou seja: a capacidade de estabelecer **planejamento**, (necessito saber o que e como faço para poder dizer ao usuário o que faço), **organização** (conhecer e mapear meus processos), **direção** (uma liderança capaz de levar as instituições a atenderem os requisitos elencados) e **controle** (buscar uma rotina de *feedback* no intuito de checar se os serviços estão sendo prestados em conformidade ao disposto nesse

normativo). O segundo diz respeito às condições de proporcionar **infraestrutura**: garantir orçamento e pessoal adequados que possam dar conta de todos esses imperativos, importantes, por sinal, mas que necessitam de condições e recursos materiais e humanos para que não haja frustração advinda da diferença entre o que a lei prescreve e o que a realidade entrega, em especial àquelas relativas à prestação de serviço de natureza informacional. Nesse sentido, destacamos os elementos que possibilitam e os que limitam a referida norma no âmbito da possibilidade de efetivação da transparência pública.

Quadro 40 - Identificação das possibilidades e limitações no escopo da Lei de Proteção dos Usuários dos Serviços Públicos (e regulamentos) para a efetividade da transparência pública brasileira

Função da norma	Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.
Elementos que possibilitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estabelecimento de um direcionamento à prestação da informação dos serviços públicos aos usuários. [Q.39.1]. ▪ Definição de princípios norteadores na prestação de serviços, dentre eles a efetividade e a transparência. [Q.39. 2]. ▪ Direitos básicos/mínimos ofertados ao usuário, contribuindo para a transparência. [Q.39.3]. ▪ Traz um desdobramento administrativo do <i>habeas data</i> (do campo judicial). [Q.39.4 e Q.39.5]. ▪ Introduz a "Carta de Serviços aos Usuários" dos serviços públicos. [Q.39.6]. ▪ Destaca a eficiência (princípio constitucional) como norteador dos serviços. [Q.39.7].
Elementos que limitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A possibilidade de não cumprimento do exposto na lei pela ausência de condições mínimas, entre elas a falta de recursos orçamentários e humanos que acometem o serviço público no país. [Lei].

Fonte: elaborado pelo autor.

Por fim, é oportuno salientar que a Lei foi regulamentada por dois decretos. O primeiro, Decreto nº 9.094/2017, racionaliza e simplifica alguns procedimentos previamente detalhados na lei em comento. No mesmo sentido, o Decreto nº 9.492/2018 amplia o escopo dos serviços, criando o “Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal”, através do qual, em relação à prestação de serviço desenvolvido no âmbito daquele poder, é possível reclamar, denunciar, elogiar, sugerir ou solicitar alguma providência, atendendo as diretrizes definidas no art. 12 da lei ordinária comentada anteriormente. Assim, observamos que estas regulamentações colaboram com a lei, contribuindo para que a transparência possa se plasmar no país, inclusive nos serviços públicos prestados em todo o território nacional.

4.2.8 DECRETO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA (DECRETO Nº 5.482)

Ementa: Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet.

Promulgação: 30 de junho de 2005.

Governo: Luís Inácio Lula da Silva⁸⁸.

O decreto de criação do “Portal da Transparência” estabeleceu uma página da internet administrada pelo governo federal do Brasil, reconhecida e premiada⁸⁹ por entidades nacionais e internacionais. Tem por objetivo “disponibilizar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de se informar sobre assuntos

88 35º presidente da República. Mandato: 2003-2010. Partido: PT.

89 Prêmio e-Gov de 2009 categoria e-Serviços Públicos (2009), 11º Prêmio CONIP de Excelência em Inovação na Gestão Pública (2008), Prêmio UNODC de Prevenção e Combate à Corrupção (2008), Inovação na Gestão Pública (2008), Prêmio Nacional de Desburocratização Eletrônica Sistema FIRJAN/FGV Projetos (2007) e Prêmio TI & Governo promovido pela empresa Plano Editorial (2007).

relacionados à gestão pública do Brasil”. Consideramos esta norma, portanto, como polo de observação.

Quadro 41 - Trechos selecionados do Decreto do Portal da Transparência

Q.41.1	Referência	Art. 1º.
	Eixo Temático	Finalidade do Portal da Transparência.
	Trecho Selecionado	“O Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, sítio eletrônico à disposição na Rede Mundial de Computadores - Internet, tem por finalidade veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União [...]”.
Q.41.2	Referência	Art. 1º, §1º.
	Eixo Temático	Papel da Controladoria-Geral da União.
	Trecho Selecionado	“A Controladoria-Geral da União, como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, fica incumbida da gestão do Portal da Transparência ”.
Q.41.3	Referência	Art. 1º, §2º.
	Eixo Temático	Subsídio à Controladoria-Geral da União.
	Trecho Selecionado	“Os órgãos e entidades da administração pública federal deverão fornecer à Controladoria-Geral da União, até o décimo quinto dia do mês subsequente ao da execução orçamentária, os dados necessários para a plena consecução dos objetivos do Portal da Transparência ”.
Q.41.4	Referência	Art. 2º.
	Eixo Temático	Divulgação dos dados em páginas de governo.
	Trecho Selecionado	“Os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, deverão manter em seus respectivos sítios eletrônicos, na Rede Mundial de Computadores - Internet, página denominada Transparência Pública, para divulgação, de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios”.

Q.41.5	Referência	Art. 3º.
	Eixo Temático	Acesso à página.
	Trecho Selecionado	"O acesso à página Transparência Pública prevista no art. 2º dar-se-á, necessariamente, por meio de atalho inserido na página inicial do sítio eletrônico dos respectivos órgãos ou entidades".

Fonte: Decreto nº 5.482/2005. Elaborado pelo autor. (grifos nossos).

- Q.41.1.** O primeiro trecho selecionado estabelece a finalidade do portal e, de imediato, reafirmando sua característica quantitativa. Em que pese reconheçamos sua relevância para o escopo da transparência, já que abre caminho para uma mudança na cultura de prestação de serviço digital, salta à atenção a expressão que o define: "veicular dados e informações detalhados sobre a **execução orçamentária e financeira**". Observa-se que o portal nasce do interesse em controlar requisitos monetários fundamentais, por outro lado, fica evidenciado que sua gênese pouco se vinculava às relevantes questões de natureza qualitativa, representando, provavelmente, um meio de vigilância de dados quantitativos, como mencionamos. Talvez encontremos justificativa para isto na promulgação, em 2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pelos motivos já comentado no âmbito da discussão sobre a última.

Figura 8 - Página principal do Portal da Transparência Pública brasileiro em 2006

Presidência da República
Controladoria-Geral da União - CGU

Destaque do Governo
Pale Conosco | Perguntas Freqüentes | Glossário | Links

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

► O que é o Portal

► Origem dos Dados

► Consulta a Gastos Públicos

► Consulta a Convênios

► Aprenda Mais

► Notícias

► Transparência no Governo

► Participação e Controle Social

Saiba como participar das discussões sobre o uso do dinheiro público e como controlar sua aplicação

Consulta a Gastos Públicos

O Portal da Transparência reúne informações sobre o uso do dinheiro público pelo Governo Federal. Existem duas formas de consultar esses dados:

1. Aplicações Diretas
Gastos diretos do governo federal com contratação de obras e compras governamentais, entre outros

2. Transferência de Recursos
Repasses dos recursos públicos federais para estados, municípios, Distrito federal e diretos ao cidadão

Últimas Notícias

08/12 - Portal da Transparência de cara nova: mais facilidade para navegar pelas contas do Governo Federal

08/12 - Dia Internacional contra a Corrupção é oportunidade para incentivo ao controle social

Mais Notícias

Aprenda Mais

Aqui você encontra informações sobre o funcionamento de alguns programas do Governo Federal. Conheça os objetivos, órgãos responsáveis, normas legais e valores de programas como o **Bolsa Família**, a **Merenda Escolar**, o **Peti** e o **Fundef**. Você também saberá como a sociedade pode exercer o controle social sobre essas verbas. Confira!

Avalie o Portal

O Portal da Transparência está de cara nova. Dê sua opinião sobre o novo formato e contribua para a melhoria dos nossos serviços. Participe!

Fonte: Site WEBARQUIVES. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20061216195200/http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 12 jul. 2020.

- Q.41.2.** O trecho em comento traz uma realidade que se estabelecera a partir de então: o papel (poder) da Controladoria-Geral da União para a transparência, sendo, como se depreendeu do estudo da LAI, um órgão central das ações de acesso à informação no país. **Reconhecemos como positivo, em primeira análise.** Por outro lado, a **estrutura subordinada ao próprio Poder Executivo** coloca em cheque tal papel, já que, mais uma vez, a informação é ofertada, produzida e fiscalizada por órgão sem independência. Ademais, **existem outras instituições que deveriam refletir este papel de ações de acesso**, dentre elas o Arquivo Nacional que, em outros países, como nos Estados Unidos, exerce funções essenciais, como a guarda das cédulas eleitorais.
- Q.41.3.** Um ponto importante foi a necessidade das instituições **se articularem para oferecerem informações** à CGU **para irrigar o portal**, exigindo, para tanto, um planejamento e um conhecimento interno por parte das instituições acerca do que produzem e das atividades que até então exerciam.

É de se destacar ainda que **a existência do portal em realidade foi promulgada antes do último**, demonstrando uma certa desarticulação nas escolhas preferenciais de informação no contexto de sua promulgação.

- Q.41.4.** O trecho ressalta mais uma vez o foco em questões orçamentárias e financeiras e à época exigiu das instituições a criação de atalho em suas páginas com direcionamento ao novo portal **para controle de elementos do gasto público, como por exemplo “licitações, contratos e convênios” (Q.41.5.)**. Dado o contexto, elencamos os elementos que possibilitam e os que limitam a referida norma no âmbito da discussão sobre a efetividade da transparência pública:

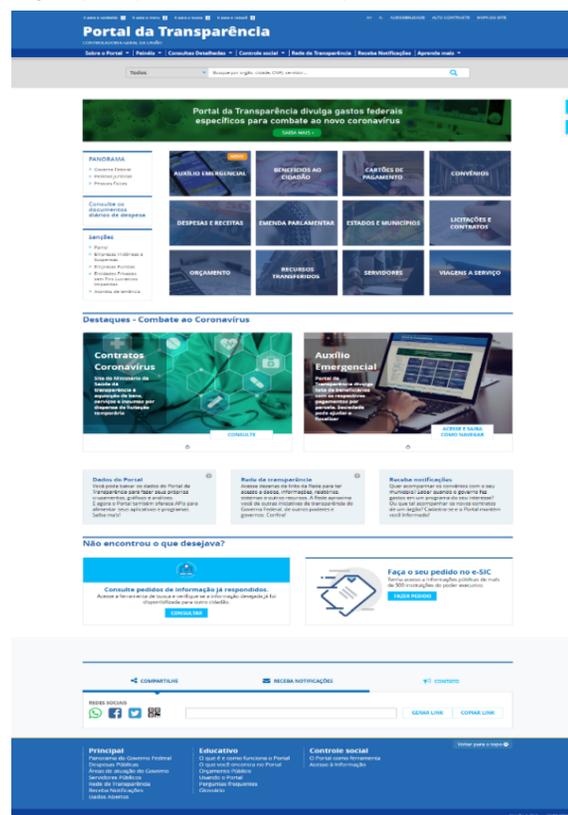
Quadro 42 - Identificação das possibilidades e limitações no escopo do Decreto de criação do Portal da Transparência Pública Federal para a efetividade da transparência pública brasileira

Função da norma	Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet.
Elementos que possibilitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Criação do portal da transparência, internacionalmente reconhecido. [Q.41.1]. ▪ Estabelece o controle do portal à Controladoria-Geral da União. [Q.41.2]. ▪ Estabelece a necessidade de ação das instituições públicas para a oferta de dados no portal. [Q.41.3]. ▪ Define a obrigatoriedade de atalhos para o Portal da Transparência nas páginas de todos os <i>sítes</i>. [Q.41.4].
Elementos que limitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O foco do portal circunscreve-se na questão orçamentário-financeira, sem considerar (num primeiro momento) pontos qualitativos. [Q.41.1]. ▪ Não contempla outros órgãos relevantes no âmbito da informação. [Q.41.2]. ▪ Criação do portal destrelada de uma lei de acesso à informação (o que ocorreria tão somente em 2011/2012). [Q.41.3].

Fonte: elaborado pelo autor.

É oportuno destacar que, quando da promulgação do referido decreto, não se havia estabelecido uma política de governança digital. Isto só passou a ocorrer a partir do ano de 2016, conforme cronologia regulatória a seguir: **Ano 2000:** Presidente Fernando Henrique Cardoso publica o Decreto de 18 de outubro, que “Cria, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico [...]” (BRASIL, 2000); **Ano 2003:** Presidente Luís Inácio Lula da Silva, através do Decreto de 29 de outubro de 2003 “institui Comitês Técnicos do Comitê Executivo do Governo Eletrônico e dá outras providências” (BRASIL, 2003); **Ano 2016:** Presidente Dilma Rousseff “Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” (BRASIL, 2016); **Ano 2018:** Presidente Michel Temer “[...] institui a Rede Nacional de Governo Digital” (BRASIL, 2018); e **Ano 2020:** Presidente Jair Bolsonaro: “institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional [...]” (BRASIL, 2020). Esta cronologia nos permite inferir que a preocupação com uma governança, estruturada nela, dentre outros, pelo princípio da transparência **é recente, denotando mais uma amostra de que a emergência de ações digitais foram sendo estabelecidas desvinculadas de um processo de gestão mais qualificado.** Mesmo assim, embora tardia, em relação à figura 8 (*home page* antiga), identificamos muitas mudanças e alguns avanços na configuração do portal, conforme podemos perceber na visualização da ilustração a seguir.

Figura 9 - Página principal do Portal da Transparência Pública brasileiro em 2020



Fonte: <http://www.portalttransparencia.gov.br/redetransparencia>. Acesso em: 04 jul. 2020.

Entre essas mudanças, uma melhoria gráfica, que passa a contemplar 10 (dez) eixos de informações ofertadas: benefícios ao cidadão; cartões de pagamentos; convênios; despesas e receitas; emenda parlamentar; estados e municípios; licitações e contratos; orçamento; recursos transferidos; e servidores e viagens a serviço. Para cada um desses elementos, identificamos duas formas de disponibilização de dados: “painel”, com esquema gráfico do dado consultado e “consulta”, através do qual o usuário deve articular opções para obter um determinado dado/informação, demonstrando a evolução da questão

tecnológica, na perspectiva dos websites, para o acesso à informação, o que também pode ser considerado um fator positivo na discussão, em que pese devamos avaliar a abrangência do acesso deste portal no contexto geográfico do país.

4.2.9 DECRETO DE DADOS ABERTOS (DECRETO Nº 8.777)

Ementa: Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal.

Promulgação: 11 de maio de 2016.

Governo: Dilma Rouseff.

O Decreto de Dados Abertos foi fundamentado como requisito de acesso à informação com interesse na transparência ativa. Segundo a exposição de motivos (EM) que justifica a proposta da norma, afirma-se que “tal iniciativa amplifica a atuação do governo na promoção das atividades de transparência ativa [...]” e ressalta que “a implementação de uma Política de Dados Abertos no âmbito do governo federal também dá maior concretude e abrangência às iniciativas do governo aberto [...]” (BRASIL, 2016).

Dado este contexto, assim como a Lei de Acesso à Informação, optamos por analisar o Decreto de Dados Abertos (um dos últimos atos assinados pela então presidente Dilma antes de ser afastada de sua função), devido à sua importância no cenário do direito à informação e em seu papel central para a transparência ativa.

O referido decreto estabelece a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, objetivando, em especial, **“aprimorar a cultura de transparência pública”** daquela esfera, o que se desdobra em garantir o acesso de forma aberta (ou seja, formatos informáticos que permitam a reutilização do dado público).

Segundo a ENAP, “o estabelecimento de uma Política de Dados Abertos no Brasil, para fomentar e organizar a disponibilização dos dados produzidos pelo poder público em formato que permita seu uso e reuso, cumpre um papel fundamental na democracia, pois une governo digital, transparência ativa e canais de diálogo com a sociedade” (ENAP, 2016, p. 9).

Segundo o portal do Governo Digital do Brasil (2020, adaptado), “dados abertos [...] visam o aumento da transparência e maior participação política por parte do cidadão, além de gerar diversas aplicações desenvolvidas colaborativamente pela sociedade”. Ainda segundo a página, três são os efeitos sobre as políticas públicas: Inclusão; Transparência e Responsabilidade (GOVERNO DIGITAL, 2020). Na perspectiva da *Open Knowledge Foundation*, há três premissas para o uso dos dados abertos, a saber:

Disponibilidade e acesso: os dados devem estar disponíveis como um todo e a um custo razoável de reprodução, de preferência através de download na Internet. Os dados também devem estar disponíveis de forma conveniente e modificável. **Reutilização e redistribuição:** os dados devem ser fornecidos sob termos que permitam a reutilização e redistribuição, incluindo a mistura com outros conjuntos de dados. Os dados devem ser legíveis por máquina. **Participação universal:** todos devem poder usar, reutilizar e redistribuir - não deve haver discriminação contra áreas de atuação ou contra pessoas ou grupos. Por exemplo, restrições ‘não comerciais’ que impediriam o uso ‘comercial’ ou restrições de uso para determinados fins (por exemplo, apenas na educação) não são permitidas. (OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION, 2020).

Nesse sentido, o Decreto em comento ratifica e caracteriza os conceitos essenciais ao tema (art. 2º), define princípios e diretrizes (art. 3º), estabelece a livre utilização de dados públicos (art. 4º) e define sua governança (art. 5º). Acerca do último, destacamos, mais uma vez, o protagonismo da CGU e a criação de uma Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA)⁹⁰.

É requisito, segundo a norma, a garantia da política proposta na criação de Plano de Dados Abertos: “documento orientador para as ações de implementação e promoção de abertura de dados de cada órgão ou entidade da administração pública federal, obedecidos os padrões mínimos de qualidade, de forma a facilitar o entendimento e a reutilização das informações” (BRASIL, 2016). Este é um documento relevante no processo, pois, através dele, as instituições públicas estabelecem os dados que serão abertos, os prazos e os meios de obtenção dos mesmos, demarcando, documentalment, um processo pela transparência.

O único ponto identificado como fragilidade à transparência relaciona-se aos “superpoderes” da CGU e a marginalidade do papel do Arquivo Nacional também nessa discussão, bem como a inexistência de um órgão autônomo e isento das influências do papel institucional a que diretamente se vincula e a desconsideração, no teor do texto, da gestão de documentos e dos arquivos correntes.

Assim sendo, elencamos os elementos que possibilitam e os que limitam a referida norma no âmbito da possibilidade de efetivação da transparência pública:

Quadro 43 - Identificação das possibilidades e limitações no escopo do Decreto de Dados Abertos para a efetividade da transparência pública brasileira

Função da norma	Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal.
Elementos que possibilitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estabelece o aprimoramento da transparência. ▪ Criação, através da transparência ativa, de diálogo com a sociedade. ▪ Criação de uma infraestrutura dedicada ao tema. ▪ Estabelecimento de Planos de Dados Abertos como premissa para a efetividade da política.
Elementos que limitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exacerbação de poderes/centralização na CGU. ▪ Inexistência de órgão autônomo. ▪ Inexistência do papel da gestão de documentos nesse processo e do Arquivo Nacional.

Fonte: elaborado pelo autor.

É relevante o uso de dados abertos. Além de uma medida de transparência ativa, também proporciona fomento econômico, pois é a partir destes dados em formato reutilizável que muitos aplicativos mantêm suas bases de dados, como, por exemplo, preços de combustível; índices de preços; entre outros.

4.2.10 DECRETO DE GOVERNANÇA PÚBLICA (DECRETO Nº 9.203)

Ementa: Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Promulgação: 22 de novembro de 2017.

Governo: Michel Temer.

O Decreto de Governança Pública, criado durante a gestão do ex-presidente Michel Temer, foi motivado pelo Tribunal de Contas da União, conforme exara o início da Exposição de Motivos (EM) relativa ao normativo: “Submetemos à apreciação de Vossa Excelência minuta de Decreto, elaborado a partir de proposta encaminhada pelo Tribunal de Contas da União – TCU a esta Pasta, na qual aquele Egrégio Tribunal de Contas sugere a edição de normativo específico que defina uma política de governança pública no âmbito dos poderes da União” (BRASIL, 2017).

Considerada a importância da governança, discutida nesta pesquisa em sua função para a promoção da transparência, a análise do instrumento normativo oportuniza lançar luz sobre a adoção de práticas que, supostamente, estejam em consonância com os princípios da “boa governança” pública da informação. **Observamos, de pronto, com base na EM que o interesse pelo tema não partiu genuinamente do governo, mas sim por uma provocação de órgão de controle externo.**

Esta é, portanto, uma norma considerada objeto balizador do “dispositivo legal-informacional”. A partir da leitura do texto, que contempla 21 artigos, foram identificados 3 (três) como os mais representativos elementos do normativo, os quais se vinculam direta ou indiretamente à transparência pública: artigos 2º, 3º e 4º, apresentados a seguir.

Quadro 44 - Trechos selecionados do Decreto de Governança Pública

Q.44.1	Referência	Art. 2º, inciso “II”.
	Eixo Temático	Definição.
	Trecho Selecionado	“valor público - produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização, que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos”.
Q.44.2	Referência	Art. 3º, incisos “I” a “VI”.
	Eixo Temático	Princípios da governança pública.
	Trecho Selecionado	“São princípios da governança pública: I - capacidade de resposta; II - integridade; III - confiabilidade; IV - melhoria regulatória; V - prestação de contas e responsabilidade; e VI - transparência ”.
Q.44.3	Referência	Art. 4º, inciso “XI”.
	Eixo Temático	Diretrizes da governança pública.
	Trecho Selecionado	“promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação ”.

Fonte: Decreto nº 9.203/2017. Elaborado pelo autor. (grifos nossos).

Q.44.1. Dentre os elementos apresentados pela norma, identificamos como ponto de favorecimento da transparência

a introdução do conceito de “valor público”. Segundo Teixeira (2012, p. 3), este aspecto “[...] oferece respostas efetivas a necessidades ou demandas coletivas que sejam politicamente desejadas (legitimidade), cujos resultados modifiquem aspectos da sociedade”. O autor afirma ainda que o conceito se insere em três dimensões:

Gestão da estratégia: a estratégia tem de ser substantivamente valiosa, a fim de que a organização gere produtos de valor para clientes e beneficiários, a baixo custo em termos de dinheiro e autoridade; **Gestão política:** a estratégia deve ser legítima e politicamente sustentável, para que possa atrair continuamente tanto autoridade como recursos do meio político autorizador, para o qual presta contas; **Gestão da eficiência:** a estratégia precisa ser operacional e administrativamente factível, no sentido de que as atividades autorizadas e valiosas possam realmente ser executadas pela organização, mesmo contando com a ajuda de outros que sejam induzidos a contribuir para o alcance das metas. (TEIXEIRA, 2012, p. 3).

Observa-se que o “valor público” ressalta a importância da entrega à sociedade. Isso estabelece que a administração pública deve zelar pelos meios e formas pelos quais fará chegar à sociedade os produtos e serviços por ela produzidos, dentre eles os de natureza informacional. Logo, há um imperativo para que a transparência seja efetivada por ações que realmente possibilitem ao cidadão seu conhecimento, entendimento e interpretação.

Q.44.2. O decreto estabelece ainda **cinco princípios relevantes** que, para o campo da informação estatal, interpretamos a seguir: **Capacidade de Resposta:** impõe que as ações de informação a cargo administração pública federal atendam às diferentes demandas da sociedade; **Integridade:** impõe que a administração pública federal zele por uma conduta ética compatível. É oportuno salientar que a Controladoria-Geral da União publicou a Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que “estabelece orientações para que os órgãos

e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências” e cria o “**Programa de Integridade**”, que corresponde a um “conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança” (art. 2º, Portaria CGU nº 1.089/2018). Inclusive, este órgão de controle disponibiliza um painel dedicado ao tema, como veremos na análise do próximo dispositivo. Assim sendo, entendemos que o acesso à informação figura como uma medida de governança que deve ser contemplada para a garantia da integridade pública federal; **Confiabilidade:** impõe que as informações prestadas pela administração pública federal sejam fidedignas, respaldando o conceito de “fé pública” na esfera constitucional; **Melhoria regulatória:** destina-se a melhorar o desempenho, em especial os relativos aos custos aplicados, à efetividade e até mesmo à qualidade legal das ações que regulam os papéis da administração pública na prestação de serviços à população, incluídos aqueles de caráter informacional; **Prestitação de contas e responsabilidade:** agrega o conceito de *accountability* e de responsabilização, ou seja, respondendo ou fazendo responder agentes e instituições da administração pública quando do não atendimento desses postulados; e **Transparência:** compreendida como a dimensão pela qual a administração pública deve promover todos os meios necessários de modo a evitar obstáculos ou assimetrias ao acesso à informação de natureza estatal.

- Q.44.3.** Outro ponto relevante do decreto é a vinculação entre governança pública e acesso à informação, quando nele se afirma que, no escopo das diretrizes propostas, compete à administração “promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização,

de maneira a fortalecer o acesso público à informação". Insurge aqui o ponto central da norma para o campo da transparência, quando atrela o conceito de governança às medidas necessárias à garantia do acesso à informação destinadas à efetividade da transparência.

Como elemento fragilizador, destacamos tão somente o fato do normativo ser produto da figura "decretiva", ou seja, um instrumento de competência, neste caso, do chefe do Executivo. Torna-se inconsistente, pois, dada a alternabilidade de poder, um governante diferente pode revogá-lo. Portanto, entendemos que o expediente normativo deveria se dar, para garantia de instrumento essencial à transparência, no escopo de Leis Ordinárias, cuja promulgação e revogação dependem de um coletivo maior, na figura da votação que ocorre nas duas casas do Congresso Nacional.

Quadro 45 - Identificação das possibilidades e limitações no escopo do Decreto de Governança Pública para a efetividade da transparência pública brasileira

Função da norma	Definir a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Elementos que possibilitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Introdução do conceito de "valor público" para a administração pública. [Q.44.1]. ▪ Definição de princípios que devem subsidiar as ações da administração pública, dentre eles a transparência. [Q.44.2]. ▪ Promove a diretriz da governança pública como garantia do acesso à informação. [Q.44.3].
Elementos que limitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O uso de Decreto Executivo, visto que o ato, por depender da decisão unilateral do titular máximo do governo, pode ser facilmente revogado, caso considerado desnecessário. [Decreto]. ▪ Ação oriunda de demanda do TCU. [Exposição de Motivos].

Fonte: elaborado pelo autor.

Contudo, ainda que pesem fragilidades na escolha do procedimento de garantia normativa, é de se ressaltar que o expediente,

representa uma tentativa de adoção de práticas assentadas nos conceitos de governança, o que contribui para dar oportunidade ao acesso à informação e da transparência no espectro do nível federal do Poder Executivo brasileiro.

4.3 ANALISANDO OBJETOS DO DISPOSITIVO “TECNOLÓGICO-INFORMACIONAL”

4.3.1 PASSO A PASSO PARA A ANÁLISE DO DISPOSITIVO “TECNOLÓGICO-INFORMACIONAL”

Procedemos a análise, na esfera do dispositivo “tecnológico-informacional”, dos seguintes painéis de governo, acessíveis pelo *site* da Controladoria-Geral da União, instituição gestora dos mesmos: “Painel Lei de Acesso à Informação”; “Painel Monitoramento de Dados Abertos”; “Painel Integridade Pública”; “Painel Resolveu?”; “Painel Correição em Dados”; “Painel Benefícios (Previdenciários e Bolsa Família)” e, por fim, “Painel de Contratação Covid-19”, descritos a seguir:

Quadro 46 - Sites identificados na Central de Painéis da CGU

PAINEL	DESCRIÇÃO DO ÓRGÃO GESTOR
LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	“Apresenta um panorama da implementação da norma no Poder Executivo Federal. Há informação sobre números de pedidos e recursos, cumprimento de prazos, perfil de solicitantes, transparência ativa, entre outros aspectos. Os dados são extraídos do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). No painel, é possível comparar dados de órgãos com a média do Governo Federal e da categoria da entidade pesquisada”.

MONITORAMENTO DE DADOS ABERTOS	"Apresenta o panorama da abertura de dados no Poder Executivo Federal. A ferramenta, lançada em junho de 2017, permite conferir as bases de dados já publicadas, os cronogramas de publicação e acompanhar o cumprimento da política de dados abertos por diversos órgãos e entidades."
INTEGRIDADE PÚBLICA	"Apresenta o panorama da ética pública no Poder Executivo Federal. A ferramenta permite conferir informações sobre estruturação, execução e monitoramento de programas de integridade em órgãos e entidades do Governo Federal (ministérios, autarquias e fundações públicas)."
RESOLVEU?	"Reúne informações sobre manifestações de ouvidoria (denúncias, sugestões, solicitações, reclamações, elogios e pedidos de simplificação) que a Administração Pública recebe diariamente pelo sistema e-Ouv. A aplicação permite pesquisar, examinar e comparar indicadores de forma rápida, dinâmica e interativa."
CORREÇÃO EM DADOS	"Ferramenta que apresenta informações sobre penalidades aplicadas a agentes públicos do Poder Executivo Federal, bem como a empresa e entidades. É possível encontrar dados sobre expulsões por órgão ou ano, número de reintegrações, detalhes gerais sobre processos administrativos disciplinares e sanções a pessoas físicas e jurídicas."
BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	"Apresenta pagamentos e concessões de benefícios previdenciários e assistenciais realizados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), exceto Seguro Defeso. A ferramenta permite conferir a quantidade de benefícios por mês, o valor médio e a evolução histórica da quantidade de benefícios pagos e concedidos."
BOLSA FAMÍLIA	"Apresenta pagamentos de benefícios do Programa Bolsa Família, a partir de diferentes filtros de consulta: faixa de renda per capita, tempo da última atualização do cadastro, situação e quantidade de membros da família."
CORONAVÍRUS	"Permite acompanhar despesas realizadas pela União, estados, Distrito Federal e municípios para a aquisição de bens, insumos e contratação de serviços, relacionados ao enfrentamento da pandemia do coronavírus."
GASTOS DE TI	"É uma ferramenta que apresenta informações sobre gastos de Tecnologia de Informação do Poder Executivo Federal. Há dados sobre orçamento, compras e despesas de diversos órgãos e entidades. A aplicação permite filtrar e comparar indicadores, em diferentes visões, de forma fácil e interativa."

Fonte: CGU. Disponível em: <https://www.gcu.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis>. Acesso em: 05 jul. 2020. Elaborado pelo autor.

No escopo do apresentado, percorremos, na condição de usuários, os painéis identificados acima, à exceção do painel “Gastos de TI”, por estar em manutenção no momento do fechamento do texto. A análise consistiu, portanto, em uma incursão ativa, no ano de 2020, pelos portais e se desdobrou no uso dos mesmos, com base nas funções detalhadas no quadro 46, utilizando-se seus filtros e campos de pesquisa, e permitindo a identificação de pontos que subsidiaram nossa análise crítica, ancorados pelas discussões a que nos empreitamos neste livro, obtendo, assim, os possíveis: **1)** elementos que **possibilitam** a efetividade da transparência pública; e **2)** elementos que **limitam** a efetividade da transparência pública.

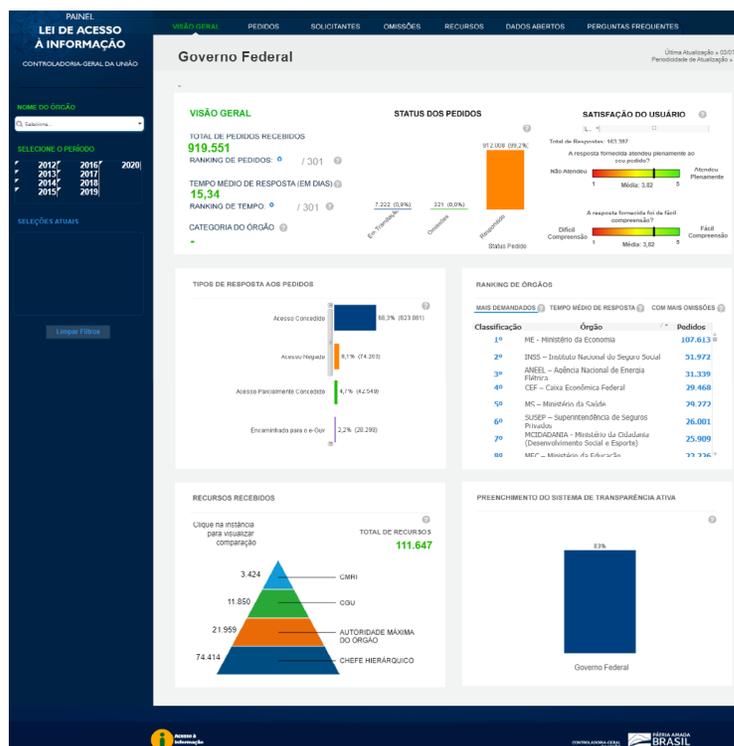
4.3.2 PAINEL LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO⁹¹

O primeiro painel utilizado para a análise possibilitou que se investigasse como os procedimentos previstos na Lei de Acesso à Informação têm se desenvolvido. Na página, é ofertada uma análise sobre os pedidos e recursos, atendimento de prazos e a origem das solicitações. Nessa perspectiva, analisamos os indicadores referenciados pelo *site*, correlacionando-os com as possibilidades e limitações à efetividade da transparência pública no Brasil.

Acerca da descrição do painel, identificamos que o mesmo **apresentava** layout **gráfico ilustrado**, possivelmente aumentando o interesse pelo ambiente analisado. Sua atualização é diária. Há uma riqueza gráfica no painel, o que pode possibilitar aos usuários se depararem com informações logo no primeiro momento de acesso.

A página possibilita uma visão geral do acesso à informação, reforçada por um menu horizontal sobre o tema, que contempla: “pedidos”, “solicitantes”, “omissões”, “recursos” e “dados abertos” (que direciona para o painel respectivo). Conta ainda com a possibilidade de serem acessadas “perguntas frequentes”, o que ajuda na orientação ao usuário.

Figura 10 - Painel da Lei de Acesso à Informação



Fonte: CGU. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em: 04 jul. 2020.

A página conta ainda com um menu vertical, através do qual é possível pesquisar o atendimento da Lei de Acesso à Informação por diferentes filtros, entre eles: por órgão e por ano de interesse. Este último inicia-se a partir de 2012, data de entrada em vigor da referida norma sobre a qual os dados se referem. Qualificado o ambiente virtual sobre o qual nos detemos, iniciamos nossa incursão pelo referido painel, gerando informações sobre as diferentes perspectivas possibilitadas acerca da LAI, entre 2012 e 2020 (limitado a 13 de julho de 2020). A partir dos filtros disponibilizados no painel, elaboramos tabelas cujos dados foram utilizados para a construção dos gráficos que serão apresentados a seguir.

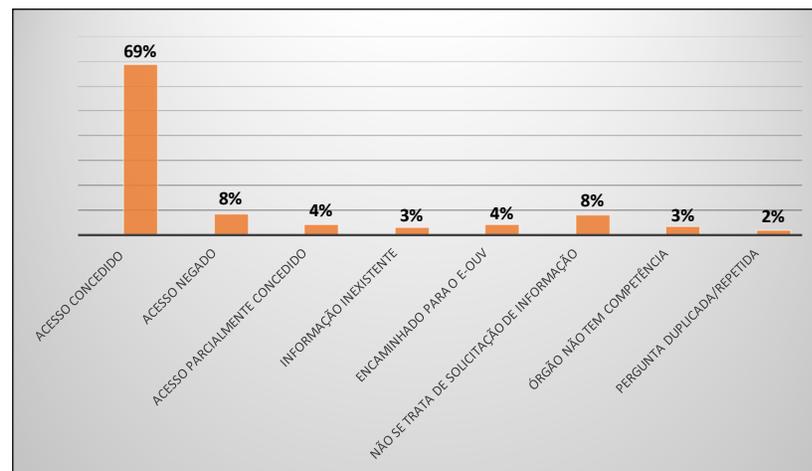
Tabela 1 - Distribuição dos pedidos de acesso à informação - 2012-2020

ANO	Nº DE PEDIDOS	PERCENTUAL DE ATENDIMENTO DE RESPOSTA	PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO (2012-2020)*							ÓRGÃO NÃO TEM COMPETÊNCIA	PERGUNTA DUPLICADA/ REPETIDA	TOTAL
			ACESSO CONCEDIDO	ACESSO NEGADO	ACESSO PARCIALMENTE CONCEDIDO	INFORMAÇÃO INEXISTENTE	ENCAMINHADO PARA O E-OUV	NÃO SE TRATA DE SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÃO	ÓRGÃO NÃO TEM COMPETÊNCIA			
2012	56212	100%	82,30%	8,80%	1,30%	3%	-	0,00%	3,20%	1,30%	99,90%	
2013	86661	100%	71,70%	11,10%	4%	2,50%	-	4,60%	4,30%	1,80%	100,00%	
2014	90139	100%	69,20%	11,00%	3,80%	2,10%	-	8,30%	3,90%	1,70%	100,00%	
2015	102422	100%	71,30%	7,50%	5,10%	2,80%	-	8,10%	3,30%	1,90%	100,00%	
2016	111669	100%	67,50%	7,30%	6,30%	2,90%	0,20%	10,10%	3,60%	2,00%	99,90%	
2017	121536	100%	69,40%	7,00%	4,60%	3,10%	0,60%	10,10%	3,10%	1,90%	99,80%	
2018	128309	100%	66,80%	7,30%	5,20%	3,30%	1,60%	11,30%	2,60%	1,90%	100,00%	
2019	136339	100%	67,00%	8,00%	4,90%	4,20%	4,80%	6,00%	2,90%	2,20%	100,00%	
2020	92077	92%	54,20%	6,60%	4,60%	3,20%	13,50%	13,20%	2,50%	2,10%	99,90%	
MÉDIA	102707	99%	69%	8%	4%	3%	4%	8%	3%	2%	100%	
TOTAL	924364		Queda			Não existir?	Aumento	Aumento				

Fonte: Painel da Lei de Acesso à Informação. Acesso em: 13 jul. 2020. Elaborado pelo autor.

No universo da tabulação, conforme tabela 1, podemos observar que, em aproximadamente nove anos, ocorreram 924.364 pedidos de acesso à informação e 112.172 recursos distribuídos por diferentes instâncias previstas pela LAI. Dado esse contexto, priorizamos a análise de oito questões em especial sobre o período: a) resultado dos pedidos de acesso à informação; b) percentual de acesso concedido; c) solicitações destinadas à LAI e reencaminhadas à ouvidoria pública; d) distribuição das solicitações dos pedidos de acesso à informação por unidade da federação e por região do país; e) solicitação pelo perfil/categoria profissional; f) solicitação por grau de escolaridade; g) distribuição dos pedidos de recursos por instância recursal; e, por fim, h) média de tempo de atendimento dos recursos impetrados pelos solicitantes, perfilando ainda a satisfação dos usuários.

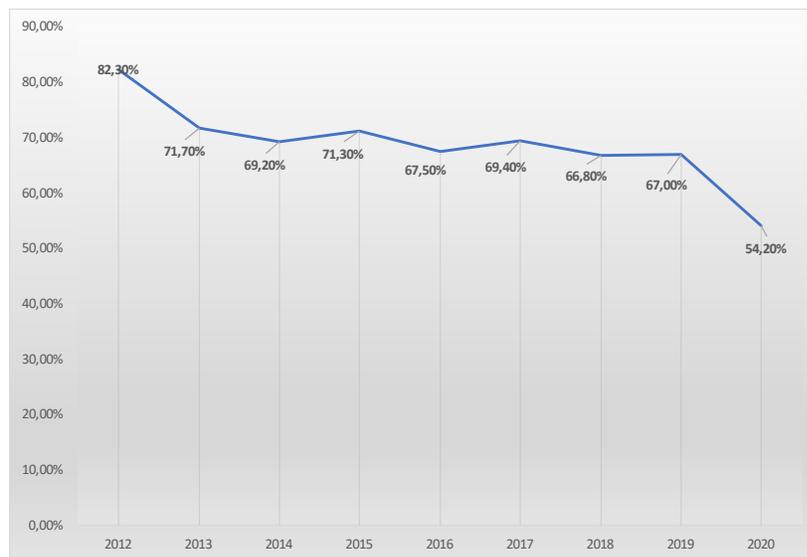
GRÁFICO 1 - Resultado dos pedidos de acesso à informação - 2012-2020



Fonte: Painel Lei de Acesso à Informação. Elaborado e compilado pelo autor.

Sobre o acesso concedido. O gráfico 1 indica a distribuição/panorama médio percentual de alocação resultante dos pedidos de acesso. Nele, aponta-se que 69% das demandas de acesso

à informação foram plenamente concedidas no período em análise. Embora o número seja expressivo em relação ao número de negativas (8%), interessa salientar que o país ainda tem um percurso a cumprir no que diz respeito ao atendimento. **Ao analisarmos os 31% restantes (excluídos os acessos permitidos), observamos elementos discutíveis do ponto de vista das limitações à transparência**, por exemplo, a inexistência de informação (3%), o que precisa ser mais esclarecido qualitativamente, visando esclarecer o porquê de esta não existir (informação não encontrada ou não a disponibilizar por não ter o tratamento documental adequado, por exemplo). **É oportuno salientar que o painel em comento não nos traz essas respostas de modo ativo e isto é essencial para efetivar a transparência, que, eventualmente, pode estar sendo mitigada pela desorganização e/ou falta de planejamento do dado institucional.** Do mesmo modo, verifica-se, desde o advento da criação das ouvidorias públicas, a ocorrência de uma confusão entre demandas de acesso à informação e demandas que deveriam ser direcionadas àquelas instâncias (reclamar, denunciar e afins), **apontando para uma não compreensão, por parte da população, quanto aos diferentes papéis exercidos por estes instrumentais de acesso.** Outras questões que se agrupam nesta discussão são o equívoco acerca da não compreensão sobre o que é o “acesso à informação” (8%), o envio de solicitação e informação para órgão estranho ao pedido (3%) e perguntas repetidas (2%), culminando, em média conjunta, na inadequação de 13% dos pedidos, assim classificados pelos gestores da LAI.

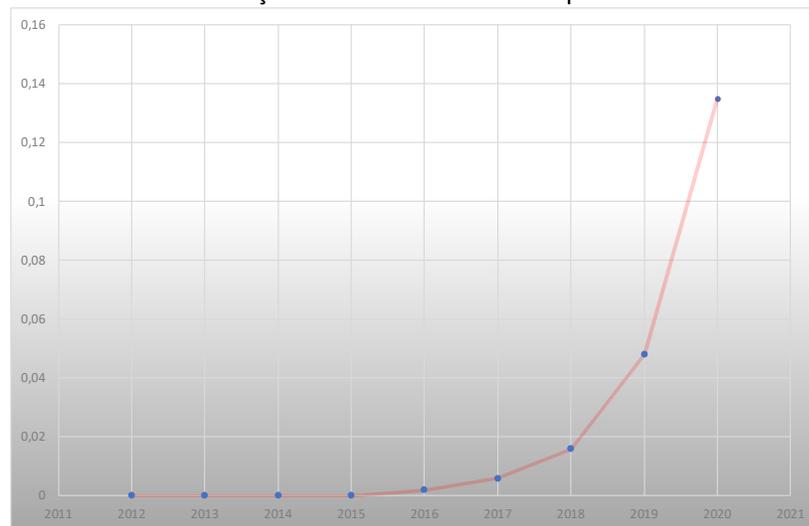
Gráfico 2 - Percentual de acesso concedido - 2012-2020

Fonte: Painel Lei de Acesso à Informação. Elaborado e compilado pelo autor.

Percentual de acesso concedido. Além disso, urge a vigilância sobre o acesso concedido. Conforme aponta o gráfico 2, os percentuais de concessão vêm caindo desde o primeiro ano de vigência da Lei de Acesso à Informação, **chegando ao patamar de 54,20% em 2020** (ainda que tenhamos que considerar a peculiaridade do momento e o dado coletado no 7º mês do ano, naquela ocasião). De todo modo, é oportuno evidenciar que, em quase uma década, o percentual de acesso concedido não mais se aproximou de sua maior percentagem (82,30%, em 2012), o que traduz um elenco de questões a serem consideradas com fundamento na base de dados utilizada: 1) A média de acessos negados (conforme tabela 1), quando detalhada, já chegou a ultrapassar a casa dos 11% (entre 2013 e 2014), **faltando ao painel informar os motivadores que levaram a essas negativas**, o que poderia ser uma providência de transparência ativa favorável ao esclarecimento dos dados dispostos; 2) **O percentual das solicitações que não configuram, na avaliação da administração pública, um pedido de informação** tem aumentado (e reduzido, por conseguinte,

o total de acesso concedido), tendo ficado, em média, na casa dos 10% entre 2016 e 2018 e chegando a 13,20% no ano de 2020 (um ano cuja correta interpretação da população para a vigilância é imprescindível, dado o estado de emergência que se estabeleceu no país em virtude da pandemia de Covid-19); 3) **Fica evidenciado que o usuário não está instrumentalizado** no conceito de acesso, o que é uma condição importante para que o mesmo consiga realizar seus pedidos de modo mais assertivo, sendo esta inviabilização um fator que impossibilita a efetividade da transparência; e 4) Como já mencionado, interessa registrar o aumento progressivo, a partir de 2019, do encaminhamento de pedidos de informação para o sistema de ouvidorias, denotando que possivelmente a população vem tentando se utilizar do canal de acesso informacional para reclamar (ou elogiar) ou até mesmo denunciar, sinalizando, em algum grau, **o uso de manifestações, cujo tratamento envolva o mecanismo ouvinte, gerando retrabalho diante do desconhecimento do instrumento adequado para aquelas demandas**, conforme compreendemos a partir do gráfico 3 a seguir.

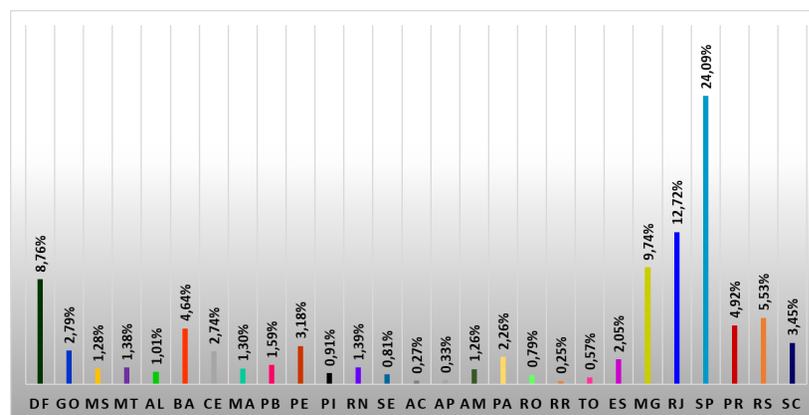
Gráfico 3 - Solicitações encaminhadas à ouvidoria pública - 2012-2020



Fonte: Painel Lei de Acesso à Informação. Elaborado e compilado pelo autor.

Um problema de ordem conjuntural, reflexo da desigualdade social do país, complementa nossa análise, pois nossa incursão crítica aponta para uma distribuição do acesso à informação pelo país, no período 2012-2020, que contempla a porcentagem da origem dos pedidos de acesso à informação por unidade da federação.

Gráfico 4 - Distribuição das solicitações de acesso à informação por estado da federação - 2012-2020



Fonte: Painel Lei de Acesso à Informação. Elaborado e compilado pelo autor.

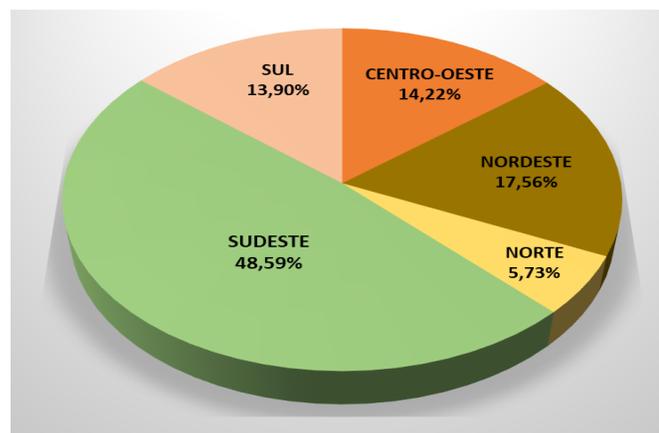
Nesse sentido, identificamos através do gráfico 4 um importante obstáculo ao acesso à informação no país: a desigualdade socioeconômica vem refletindo na desigualdade do acesso informacional. Ao nos determos na ilustração, percebemos que São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais (estados com maior Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e mais populosos⁹²) são de onde partem 46,55% das demandas por informação, seguidos, no Centro-Oeste, pelo Distrito Federal (8,76%), que ocupa lugar também relevante no cenário nacional, dado ser o local onde está estabelecida a capital federal do país.

92

São Paulo e Minas possuem parcela significativa da população nacional. No entanto, este dado não inviabiliza a análise, pois a distribuição demográfica não deveria ser um impeditivo para que o acesso informacional fosse adequado em outras áreas menos ocupadas no país.

Unidos, estes quatro estados possuem mais de 50% das demandas de acesso (em quase 10 anos), apontando para uma marginalidade do interesse presente em outras unidades federativas, em especial do Norte do país, onde se encontram os estados com menores índices de pedidos na média dos nove anos da entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação: Roraima (0,25%), seguido do Acre (0,27%) e Amapá (0,33%).

Gráfico 5 - Distribuição das solicitações de acesso à informação por região da federação - 2012-2020



Fonte: Painel Lei de Acesso à Informação. Elaborado e compilado pelo autor.

O gráfico 5, portanto, complementa o que foi informado na ilustração anterior: 48,59% dos pedidos de acesso (aqui somado o quarto estado do Sudeste, o Espírito Santo) **concentram-se na região mais desenvolvida do país.**

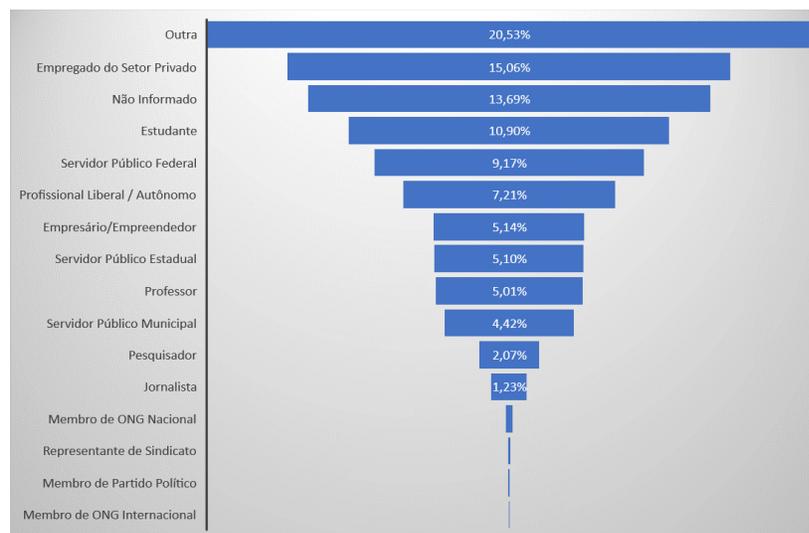
Seguindo a ordem decrescente, temos ainda: 2º lugar - Nordeste; 3º lugar - Centro Oeste; 4º lugar - Sul e 5º e último lugar - Norte. O segundo lugar, ocupado pelo conjunto de estados nordestinos, aponta um destaque dessa configuração do acesso, ainda que o percentual represente pouco mais de 1/3 do que se solicita no Sudeste.

Ademais, a posição do Norte chama a atenção, corroborando a ideia de uma discrepância informacional em escala geográfica coincidente com a estrutura social e econômica das diferentes regiões analisadas.

Percebemos, ainda na discussão sobre o contexto regional, **que a efetividade de transparência é inexistente sem a igualdade necessária que deveria perfilar um regime democrático.** Comprendemos que o interesse pela informação, pelo seu acesso, e pela transparência não se configura como um desejo de primeira ordem quando existem outras necessidades básicas/fundamentais a serem cumpridas.

Por outro lado, podemos até considerar a existência de interesse em obter acesso e informação dentre as regiões sinalizadas com menos pedidos desde o advento da LAI. Mas, quais as condições tecnológicas existentes para que a população exerça seu direito? Qual o grau de formação das pessoas da região, o que poderia, em primeira análise, contribuir para o processo de identificação e interesse no acesso à informação?

Estas questões podem encontrar sua explicação quando se elucidam as características dos agentes que realizam o pedido de acesso à informação. Embora este último tangencie uma ideia aparentemente filosófica, em realidade, ela faz muita diferença como poderemos confirmar na discussão que se inicia a seguir.

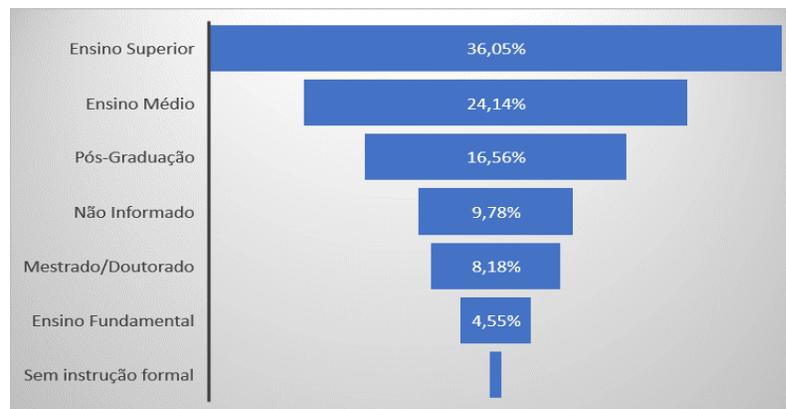
Gráfico 6 - Distribuição das solicitações de acesso à informação por profissão - 2012-2020

Fonte: Painel Lei de Acesso à Informação. Elaborado e compilado pelo autor.

O gráfico 6 permite ratificarmos que o acesso à informação ainda é bastante desigual. Ao somarmos o que poderíamos chamar de um “grupo mais especializado”, do ponto de vista profissional, observamos que os empregados do setor privado, estudantes, servidores públicos dos três entes da federação, empresários, professores, pesquisadores e jornalistas responderam, em média, por 58,10% dos pedidos de acesso, o que confirma que o país tem um procedimento de acesso à informação louvável, mas concentrado em nichos profissionais ou perspectivas de interesses que não contemplam a todos.

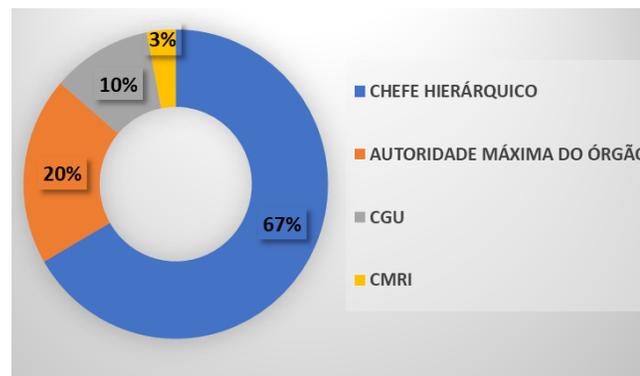
Ou seja, as oportunidades e as igualdades de condições (sejam elas relativas ao acesso à tecnologia, à instrução ou outros elementos sociais) não aparentam ser as mesmas. Frisamos ainda que não há, ativamente, uma explicação sobre o componente “outro”, que localiza mais de 20% das descrições mencionadas no gráfico anterior.

Gráfico 7 - Distribuição das solicitações de acesso à informação por escolaridade - 2012-2020



Fonte: Painel Lei de Acesso à Informação. Elaborado e compilado pelo autor.

Na mesma direção das análises anteriores, o gráfico 7 indica que a pirâmide invertida mantém o acesso para um público de formação acadêmico-educacional elevada, culminando em um número de pedidos de acesso, nos últimos nove anos, centrado naqueles que possuem formação superior, pós-graduação (especialização) e mestrado/doutorado, computando-se, neste grupo, 60,79%, em média, dos pedidos de acesso à informação realizados no país desde o advento da Lei de Acesso à Informação, em nosso escopo normativo. O gráfico, em seu eixo mais inferior, praticamente não evidencia o percentual daqueles que se identificaram como "sem instrução formal", levando-nos a identificar mais uma vez que a efetividade da transparência pública brasileira, na perspectiva de sua capacidade de provocar o impacto que a literatura indica, não contempla todos os públicos, **reflexo da desigualdade de cunho profissional, educacional e de oportunidades característica do nosso país.**

Gráfico 8 - Recursos aos pedidos de acesso à informação por instância - 2012-2020

Fonte: Painel Lei de Acesso à Informação. Elaborado e compilado pelo autor.

Com relação aos recursos relacionados aos pedidos de acesso, identificamos, com base no painel em comento, que, nos últimos nove anos (período de análise deste texto), computaram-se 112.172 recursos (tabela 1) em relação ao número de solicitações de acesso (924.364), sendo que 12% deles foram passivos de algum tipo de réplica, e cuja distribuição envolveu as seguintes instâncias: chefia hierárquica (3%), a autoridade máxima do órgão (20%), a CGU (10%) e o CMRI (3%).

Os percentuais indicam que existem ainda caminhos a serem percorridos para que se aperfeiçoe o atendimento ao cidadão quanto à sua informação pleiteada, buscando evitar sua insatisfação. Verifica-se, aqui, que o acesso pode representar as dificuldades de um grupo de usuários com problemas de compreensão (por exemplo, analfabetismo funcional), já que, mesmo as demandas ocorrendo em sua maioria por pedido de grupos profissionais e com formação superior, ainda assim estes podem não estar tendo seus pedidos atendidos pela incompreensão do que é um pedido de informação.

Ademais, sobre este último aspecto, temos algumas considerações a realizar que evidenciam a importância do zelo pela concessão do acesso à informação, também por parte da administração pública.

Segundo os dados coletados no painel, com relação ao atendimento da demanda, considerando a avaliação do usuário – que avalia a resposta do pedido em “1” (não atendeu) e em “5” (atendeu plenamente) –, a média dos últimos nove anos foi de 3,72% o que, percentualmente, corresponderia a um atendimento próximo de 74% (desconsiderada sua variação). Por outro lado, sob esta mesma métrica, indica-se que 26% podem não estar satisfeitos, motivo pelo qual, em nenhum momento da média da série histórica analisada, a nota do pedido de informação ultrapassou a barreira da nota “4” (o que corresponderia, proporcionalmente, a 80%).

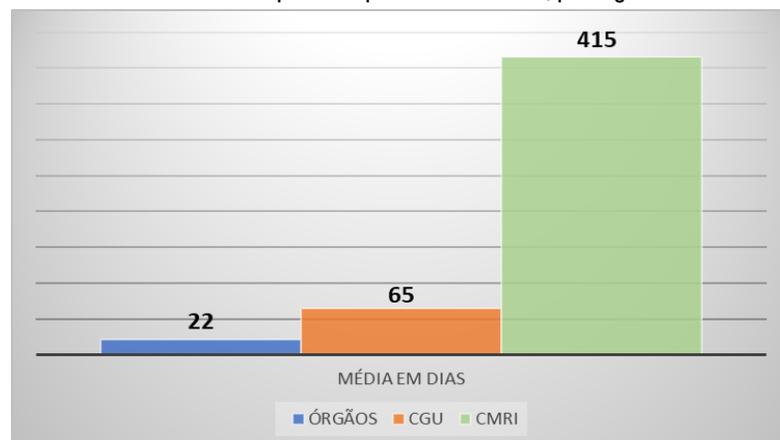
Isto pode encontrar resposta na dificuldade dos órgãos/instituições públicas em compreender o que se pede e responder efetivamente aquilo que lhe é demandado. Do mesmo modo, os pedidos de acesso podem não ser bem descritos, o que pode levar o órgão à sua não compreensão e a um retorno inadequado da informação; e, até mesmo, sua negativa.

Cabe introduzir nesta discussão a questão das omissões. **O painel não possibilita verificar esses dados ano a ano (como na maioria dos dados coletados)**, conforme pudemos realizar nas outras abordagens. Contudo, no momento da incursão ativa, indicava-se que havia 438 omissões, ou seja, mais de 400 respostas fora do período entre o prazo de solicitação e a temporalidade recursal legalmente permitida.

Considerando que, em relação ao número total de acesso concedidos entre 2012 e 2020 (924.364), isto representa aproximadamente 0,04% (informação disponibilizada no painel no momento da incursão ativa), entendemos que este corresponde a um valor razoável. Por outro lado, o *site* apresenta que, dentre as solicitações

com omissão no período, **370** ocorreram por ausência de resposta do órgão demandado (84,47%), indicando que persiste certa frustração no âmbito do acesso no papel de prestador de serviço informacional a cargo das instituições, **representando um gargalo que afronta, em especial, as diretrizes da lei da proteção ao usuários dos serviços públicos e a própria LAI.**

Gráfico 9 - Média de tempo de resposta aos recursos, por órgão - 2012-2020



Fonte: Painel Lei de Acesso à Informação. Elaborado e compilado pelo autor.

No período da pesquisa, identificamos através do painel, que a média de atendimento relativo ao pedido de acesso é de 16 dias (valor próximo aos 21 previstos em lei). Embora esteja dentro da média do período, o mesmo atendimento temporal não ocorre em relação aos prazos de recursos. Cabe salientar que a Lei de Acesso à Informação e seu regulamento estabelecem que o recurso pode ser impetrado pelo demandante da informação em até 10 dias. A partir de então, contam-se 5 dias para o órgão responder (na figura hierárquica superior a quem deu cabo da negativa) e, se mantida a controvérsia, mais 5 dias para que a CGU se manifeste. Em sequência, caso não atendida, aciona-se o ministro de Estado (**não há previsão de tempo para a resposta**) e, por fim, a Comissão Mista de Reavaliação

de Informações, que tem aproximadamente 90 dias (já que é prevista uma decisão até sua terceira reunião – que deveria ocorrer a cada 30 dias) para deliberar.

Nesse escopo, **entendemos que as médias do gráfico 9 estão acima do mínimo estabelecido**, representando um flagrante descumprimento da Lei de Acesso à Informação em um momento delicado do pedido, no qual o cidadão/requerente (cuja insatisfação tende a se elevar) aguarda uma resposta do Estado. Compreendemos, assim, que, quando um cidadão recorre (qualquer que seja o seu motivo), ele impõe diferentes graus de exigência às instâncias recursivas. **Logo, o prazo precisa ser cumprido minimamente, sob pena da administração pública não estar exercendo seu papel no que diz respeito à efetividade do acesso e, por conseguinte, da transparência.**

Por fim, uma última perspectiva nos inquietou: o Brasil contava com uma população de pouco mais de 210 milhões de habitantes⁹³. Assim, considerando que, desde 2012 até 2020, não obtivemos 1.000.000 de pedidos de acesso, infere-se que, se cada uma das demandas ocorridas fosse de um brasileiro (a) diferente (o que muito provavelmente não é o caso), não se chegaria a 5% do número total de habitantes do país tendo realizado um pedido de acesso, o que reforça que a **desigualdade informacional é uma realidade** e indicando frustração à efetividade da transparência pública no país, provando seu estado de inacessibilidade.

Essa frustração tem, dentre possíveis justificativas, o desinteresse pela informação, a ausência de pensamento crítico desenvolvido, a falta de condições tecnológicas para acessar dados disponíveis na rede mundial de computadores e o desincentivo capitaneado pelo próprio Estado, que, ao não garantir elementos sociais mínimos

(educação, trabalho, renda etc.), inviabiliza à população brasileira a alcançar condições de exercer algum protagonismo na discussão acerca do acesso à informação e da transparência no país. Feitas estas identificações preliminares, relatamos a seguir as possibilidades e as limitações apontadas no decurso da incursão realizada no Painel Lei de Acesso à Informação.

Quadro 47 - Identificação das possibilidades e limitações no escopo do Painel de Acesso à Informação para a efetividade da transparência pública brasileira

Função do Painel	"Apresenta um panorama da implementação da norma no Poder Executivo Federal". (CGU).
Elementos que possibilitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Painel inteligente, graficamente rico e intuitivo. ▪ Dados atualizados diariamente. ▪ Bons recursos de pesquisa. ▪ Menu com elenco de assuntos pertinentes à LAI. ▪ Possibilita diferentes tipos de pesquisa (por órgão, diferentes anos). ▪ Existência de um menu relativo a perguntas frequentes.
Elementos que limitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Questões de melhorias: inexistência de informação; destinação da demanda para a ouvidoria. ▪ Inexistência de análise qualitativa sobre as negativas. ▪ Decréscimo do acesso concedido. ▪ Crescimento, em alguns períodos, das negativas de acesso. ▪ Concentração em três unidades federativas das demandas de acesso à informação em quase dez anos. ▪ Desigualdade regional no acesso à informação ▪ Desigualdade profissional no acesso à informação ▪ Desigualdade de formação no público que solicita acesso à informação. ▪ Desigualdade na relação entre o número de habitantes do país e o acesso em dez anos. ▪ Tabela "Omissões" não pode ser acessada por ano de pesquisa. ▪ Atraso, na média do prazo, das instâncias recursais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Diante da análise realizada sobre o painel, que tem relevância dentre as ações de transparência, verificamos que existem ainda alguns obstáculos ao acesso, em especial a má distribuição do direito ao acesso informacional no país. Como podemos observar da análise crítica realizada nesta subseção e detalhada no quadro acima, dentre o rol de possibilidades de efetividade da transparência, estão a estrutura gráfica do painel. Por outro lado, seu *layout*, em si, não contribui para a transparência, diferentemente de seus dados que revelam uma redução de pedidos, uma concentração de solicitações na região de maior poder econômico no país e atrasos que envolvem as instâncias recursais.

4.3.3 PAINEL DE MONITORAMENTO DE DADOS ABERTOS⁹⁴

O segundo painel analisado tem por finalidade consolidar a situação da Política de Dados Abertos prevista no Decreto nº 8,777, de 11 de maio de 2016. Conforme a definição da própria CGU em seu *site*, “a ferramenta, lançada em junho de 2017, permite conferir as bases de dados já publicadas, os cronogramas de publicação e acompanhar o cumprimento da política de dados abertos por diversos órgãos e entidades”.

No escopo descritivo do painel, identificamos que o mesmo **apresenta** layout **gráfico ilustrado**, possivelmente contribuindo para o interesse no ambiente analisado. Diferentemente do painel da LAI, sua atualização é mensal. O *site* possui sofisticação gráfica, seguindo o padrão do primeiro analisado. Propicia uma visão geral sobre as bases de dados abertas e sobre os Planos de Dados Abertos publicados, requisito essencial à política, conforme Decreto de Dados Abertos. Possui menu horizontal temático, abrangendo: “visão geral” e a “situação dos órgãos” e um menu vertical, através do qual é possível

pesquisar por órgãos, em diferentes anos (desde a entrada em vigor do decreto), e agrega duas possibilidades de extração de documentos: base de dados do painel e um manual de elaboração dos PDAs.

Não possui um espaço destinado às perguntas frequentes, mas o rodapé da página conta com explicações sobre as diferentes fases do PDA, acerca do decreto do tema e resoluções pertinentes ao mesmo assunto de interesse. Vejamos sua ilustração:

Figura 11 - Painel Monitoramento de Dados Abertos



Fonte: CGU. Disponível em: <http://painéis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>. Acesso em: 04 jul. 2020.

Nesse sentido, dedicamo-nos à análise dos Planos de Dados Abertos publicados – que representam o principal produto da política prevista –, conforme normativo regulador, e da abertura de bases em formato aberto, que, em tese, deveria ser uma consequência programada do primeiro documento. Nessa perspectiva, o site da CGU em análise evidenciou em sua *home*, na data da pesquisa, o conjunto gráfico a seguir:

Gráfico 10 - Média de resposta aos recursos, por órgão - 2016-2020 (PDA)



Fonte: Painel Monitoramento Dados Abertos. Elaboração e compilação de dados: CGU.

Ao se clicar nos percentuais acima identificados, conforme gráfico 10 da CGU – que tratam das bases de dados previstas para a abertura e seu status – é possível verificar os órgãos que compõem a referida classificação (“em atraso”, “a serem abertas” e “abertas”), sendo ainda viabilizado o acesso aos PDAs existentes através do redirecionamento ao Portal Brasileiro de Dados Abertos⁹⁵. Por outro lado, o recurso ilustrativo mencionado evidencia que ainda há muito a se fazer no intuito de garantir que os órgãos possam abrir seus dados, pois 21% (959) deles, no momento da incursão ativa, não estavam ainda disponibilizados, **frustrando, assim, a transparência ativa decorrente.**

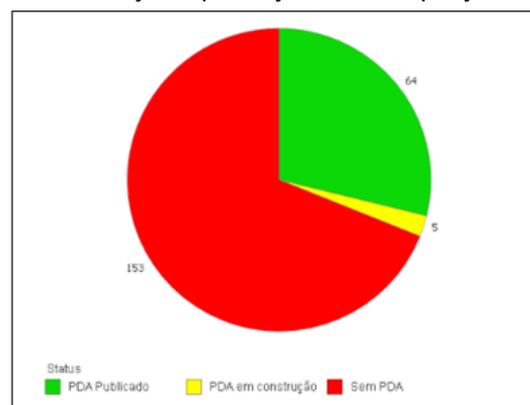
Oportunamente, ressaltamos o esforço da CGU, órgão de monitoramento federal do tema, por sua tentativa de implementar

95 “O Portal Brasileiro de Dados Abertos é a ferramenta disponibilizada pelo governo para que todos possam encontrar e utilizar os dados e as informações públicas” (*site* CGU). Disponível em: <http://dados.gov.br/pagina/sobre>. Acesso em: 15 jul. 2020.

a chamada “política” mesmo diante da então recente promulgação do decreto em comento, que contava com pouco mais de quatro anos, em um período conturbado da história nacional⁹⁶.

Mas, mesmo diante de sua recente publicação, denota-se que existe uma tentativa de cumprimento (a ser aperfeiçoada) e que está em expansão. De todo modo, o maior problema que se visualiza a partir do monitoramento do painel diz respeito justamente aos status de publicação dos planos, que são documentos relevantes neste processos. O gráfico 11 a seguir traduz com fidedignidade o panorama no momento da incursão:

Gráfico 11 - Situação da publicação dos PDAs - posição em 2020



Fonte: Painel Monitoramento Dados Abertos. Elaboração e compilação de dados: CGU.

Dentro da expectativa da CGU, 222 órgãos deveriam ter seus Planos de Dados Abertos publicados no período. Mas, aproximadamente 70% dos órgãos ainda não o fizeram, descumprindo o decreto que regula a política e normativos complementares⁹⁷.

96 Afastamento da então presidente Dilma Rousseff.

97 Ver mais em: <http://wiki.dados.gov.br/Comite-Gestor-da-INDA.ashx>. Acesso em: 2020.

Ressaltamos que o Plano de Dados Abertos é um valioso instrumento para a o acesso à informação, pois, através dele, os órgãos da administração pública federal podem se orientar e planejar a execução e previsão da abertura de dados, respeitando os padrões de qualidade exigidos para uma eventual reutilização por parte dos cidadãos que se interessem por elas e que se utilizam do processo de transparência ativa.

Destacamos ainda que o painel, quando da pesquisa por órgãos, possibilita o acesso digital aos PDAs confeccionados. **Todavia, não identificamos a possibilidade de analisar outros dados que contribuem para o acompanhamento das questões pertinentes à abertura dos dados abertos** e, em especial, sobre seu respectivo plano acerca da média de **atraso dos órgãos; possível indicativo de consulta (por Ofício) a esses órgãos** quanto à necessidade de cumprirem o previsto no decreto e uma distribuição geográfica, por órgãos do executivo federal no país, o que facilitaria a compreensão e a revisão das estratégias da CGU com relação à política estabelecida.

Também observamos, como um indício, **que pode estar ocorrendo nos órgãos uma falta de planejamento** para atender ao PDA, visto que a decisão do conjunto de dados que serão disponibilizados em formato aberto margeia o controle dos documentos onde estão estes dados, evidenciando, nesta perspectiva, a importância dos arquivos e da gestão de documentos nesse cenário.

Feitas estas identificações preliminares, relatamos a seguir as possibilidades e as limitações apontadas no decurso da incursão realizada no Painel de Monitoramento de Dados Abertos. São elas:

Quadro 48 - Identificação das possibilidades e limitações no escopo do Painel Monitoramento de Dados Abertos para a efetividade da transparência pública brasileira

Função do Painel	"Apresenta o panorama da abertura de dados no Poder Executivo Federal" (CGU).
------------------	---

Elementos que possibilitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Painel inteligente, graficamente rico. ▪ Dados atualizados mensalmente. ▪ Bons recursos de pesquisa. ▪ Permite acesso às bases diretamente pelo painel. ▪ Apresenta o calendário de abertura da base dos órgãos. ▪ Permite baixar a base de dados.
Elementos que limitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sinaliza o descumprimento de muitos órgãos acerca da publicação de seus PDAs. ▪ Não identificação da média de atraso na publicação dos órgãos. ▪ Ausência de informações sobre oficiamento dos órgãos que estão descumprindo a elaboração do PDA. ▪ Indícios de incapacidade de planejamento dos órgãos. ▪ Ausência de critérios de pesquisa complementares.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Diante da análise realizada sobre o painel, que tem relevância dentre as ações de transparência, verificamos que existem ainda alguns obstáculos ao acesso, em especial o baixo índice de publicação de PDAs (ou sua atualização, como prevê o decreto sobre o tema), frustrando o adequado planejamento no direcionamento da transparência ativa.

4.3.4 PAINEL DA INTEGRIDADE PÚBLICA⁹⁸

O painel da integridade pública apresenta graficamente o andamento do Programa de Integridade que envolve, de modo geral, o zelo pela conduta ética no âmbito do Poder Executivo federal. Este perfil deontológico envolve, entre outros: gestão de medidas com foco na integridade; combate ao nepotismo; existência de comissões de ética nos órgãos do Executivo federal; acompanhamento

para aqueles que não o são. Possui ainda, em seu menu vertical, a possibilidade de pesquisa intuitiva a partir da sigla do órgão/entidade, sua natureza jurídica, pasta à qual a instituição é vinculada/subordinada, unidade da federação onde fica a sede do órgão e por entidades.

Realizada a qualificação prévia, e com base em um recorte que perfila as informações das instituições obrigatórias – 186 no momento desta pesquisa – detalhamos no quadro a seguir a situação da integridade pública para este nicho institucional, extraída a partir do referido Painel da Integridade Pública.

Quadro 49 - Compilação de dados sobre Integridade Pública - situação em 2020

Nº DE INSTITUIÇÕES OBRIGADAS A CUMPRIR AS DIRETRIZES DE INTEGRIDADE		186	
EXIGÊNCIA	Nº DE INSTITUIÇÕES CUMPRIDORAS	% DE CUMPRIMENTO	% DE DÉFICIT NO CUMPRIMENTO
Indicação de unidade de gestão de integridade	181	97%	3%
Definição de fluxo interno para verificação de situações de nepotismo	135	73%	27%
Instituição de unidade de comissão de ética	166	89%	11%
Definição de fluxo interno para a análise de consultas sobre conflitos de interesses	143	77%	23%
Definição de fluxo interno para tratamento de denúncia	150	81%	19%
Designação de área responsável pela condução de processos disciplinares	161	87%	13%
Realização de levantamento de riscos para a integridade	127	68%	32%
Aprovação de plano de integridade	155	83%	17%
MÉDIA DE CUMPRIMENTO E DESCUMPRIMENTO		81,87%	18,13%

Fonte: Painel Integridade Pública. Compilação de dados: CGU, com incursões/adaptações do autor.
Elaboração do quadro: autor.

O quadro 49 acima indica um número satisfatório de atendimento, em especial se considerarmos que tal exigência se circunscreve no âmbito da Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, oriunda das exigências estabelecidas pelo Decreto de Governança Pública.

Salientamos que o estabelecimento dessas diretrizes ocorreu há menos de dois anos em relação à data desta pesquisa, impondo que os órgãos se adequassem em tempo recorde ao direcionamento para a adoção de medidas relacionadas a: enfrentamento do nepotismo, questões de cunho ético, conflito de interesses, denúncias, ações relativas aos procedimentos de disciplina administrativa, riscos e demais elementos que se relacionem à mitigação de danos causados por fraudes e outros atos incompatíveis com a moralidade pública e a transparência.

Não podemos deixar de mencionar que, dentre os itens elencados no quadro 49, os três **que ocupam as piores posições são relativos ao “levantamento de riscos à integridade” (32%), “nepotismo” (27%) e “fluxo destinado ao conflito de interesses” (23%).**

Segundo a Portaria CGU nº 1.089/2018, **“riscos para a integridade”** correspondem àqueles “[...] que configurem ações ou omissões que possam favorecer a ocorrência de fraudes ou atos de corrupção” (BRASIL, 2018). Com base no Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010, o **nepotismo** corresponde à prática, por agentes públicos, de contratar familiares através de “[...] nomeações, contratações ou designações de familiar de ministro de Estado, familiar da máxima autoridade administrativa correspondente ou, ainda, familiar de ocupante de cargo em comissão ou função de confiança de direção, chefia ou assessoramento” (BRASIL, 2010). Já o **“conflito de interesse”**, segundo a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, é “a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública” (BRASIL, 2013). A partir destas definições elencadas, podemos perceber que são três os

elementos importantes na esfera das práticas legais e morais da administração pública, mas que ainda se demonstram enfraquecidos no âmbito das ações destinadas à integridade, segundo dados do painel em avaliação.

Estas medidas, quando plenamente valorizadas, contribuem para a transparência das ações da administração pública. Por exemplo, elas garantem que a cultura organizacional das instituições federais seja norteadas pelas melhores práticas; mitigam o uso de cargos públicos para o favorecimento de familiares quando da decisão pela ocupação de cargos públicos e até mesmo para eventuais estágios, como prevê a legislação; e, por fim, evitam o conflito entre os interesses do agente público e o exercício de outras atividades que possam, eventualmente, confrontar seu papel enquanto servidor no âmbito da administração pública, cuja prática insere-se no bojo da configuração patrimonialista sobre a qual um regime de transparência não prospera. Assim, feitas estas identificações preliminares, relatamos a seguir as possibilidades e as limitações apontadas no decurso da incursão realizada no Painel de Integridade Pública. São elas:

Quadro 50 - Identificação das possibilidades e limitações no escopo do Painel da Integridade Pública para a efetividade da transparência pública brasileira

Função do Painel	"Apresenta o panorama da ética pública no Poder Executivo Federal" (CGU).
Elementos que possibilitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Painel inteligente, graficamente rico. ▪ Bons recursos de pesquisa. ▪ Permite consulta por sigla da unidade, natureza jurídica, pasta ministerial, nome do órgão e grupos institucionais (agência, entidade etc.). ▪ Permite baixar a base de dados a partir do acesso aos elementos gráficos. ▪ Permite acesso à página de capacitação sobre o tema. ▪ Apresenta rol de publicações acessível ao tema. ▪ Possui <i>link</i> para monitoramento. ▪ Permite acesso aos planos de integridade dos órgãos e entidades.

Elementos que limitam a efetividade da transparência pública.

- Não apresenta informação sobre atualização de dados.
- Déficit no cumprimento de questões fundamentais ao tema: riscos, nepotismo e conflito de interesses.

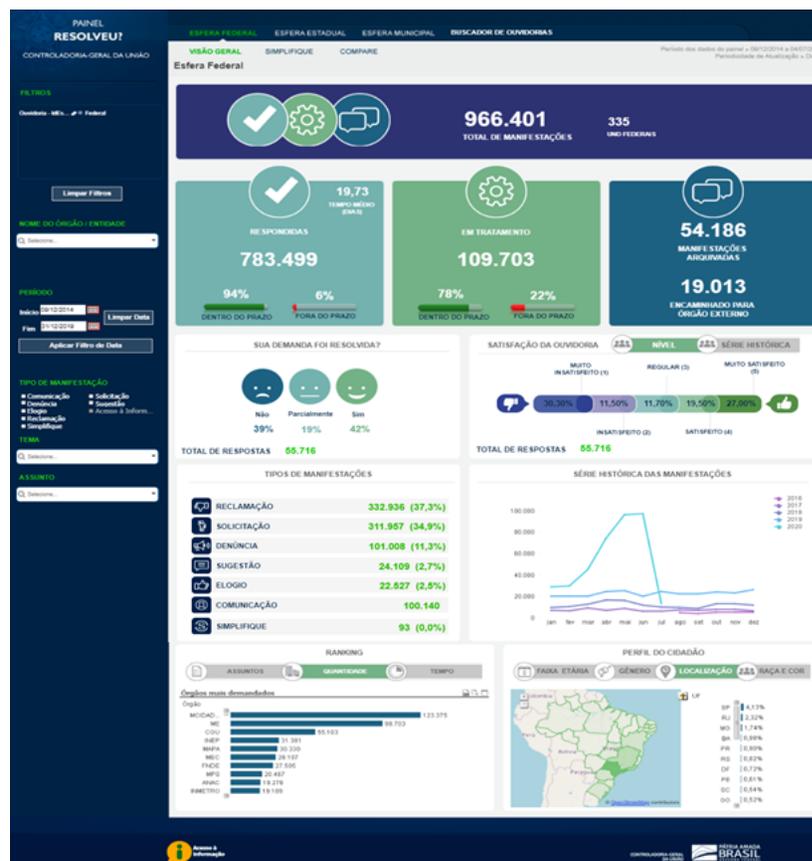
Fonte: Elaborado pelo autor.

Diante da análise realizada sobre o painel, que tem relevância dentre as ações de transparência, verificamos que existem ainda alguns obstáculos ao acesso, em especial no que diz respeito à identificação de riscos à integridade, nepotismo e conflito de interesses, conforme compilação de dados gerados e supraidentificados.

4.3.5 PAINEL RESOLVEU?⁹⁹

O Painel “Resolveu” “visa dar transparência e fornecer dados que auxiliem gestores e cidadãos no exercício do controle por meio da participação social”, segundo a página de abertura do próprio *site* disponibilizada na plataforma da CGU.

Figura 13 - Painel da Resolveu?



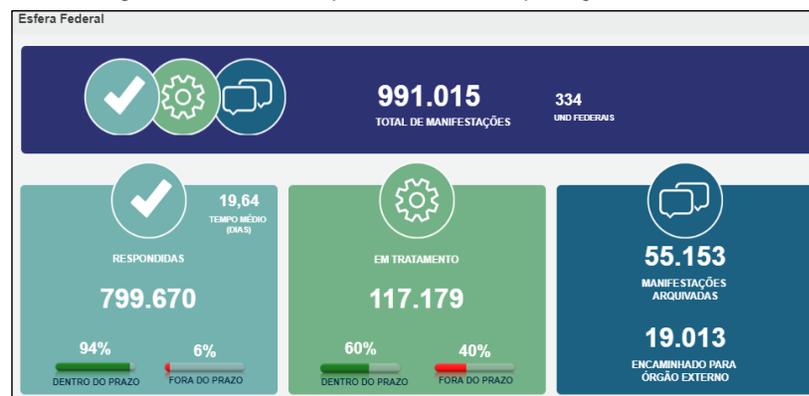
Fonte: CGU. Disponível em: <http://painéis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>. Acesso em: 05 jul. 2020.

Os dados nele contidos se inserem no âmbito das ações das ouvidorias públicas, criadas pelo Decreto nº 9.492/2018 (um dos regulamentadores da Lei de Proteção dos Usuários dos Serviços Públicos), que criou o “Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal”, e através do qual o cidadão pode realizar reclamações, denúncias, elogios, sugestões ou solicitações de providências relacionadas aos serviços públicos prestados.

O painel apresenta menu horizontal com possibilidade de extração de dados e análise acerca das três esferas (municipal, estadual e federal), e propicia a execução de pesquisa com o objetivo de localizar as ouvidorias instaladas nos diferentes órgãos pelo país. Já o seu menu vertical permite o uso de filtros (escolhendo as diferentes esferas), uma busca pelo nome do órgão público que deseja consultar, interstício (data de início e data de fim da pesquisa) e ainda uma busca a partir do tipo de manifestação (comunicação, denúncia, elogio, reclamação etc.), permitindo, por fim, o uso de uma pesquisa por tema ou por assunto. Segue o mesmo padrão dos demais painéis analisados até o momento, possivelmente contribuindo para o interesse no ambiente analisado, ratificado pelos elementos gráficos intuitivos.

Nesse sentido, restritos, inicialmente, ao panorama geral disponibilizado, apresentamos a seguir respostas às diferentes manifestações possíveis.

Figura 14 - Média de resposta aos recursos, por órgão - 2014-2020



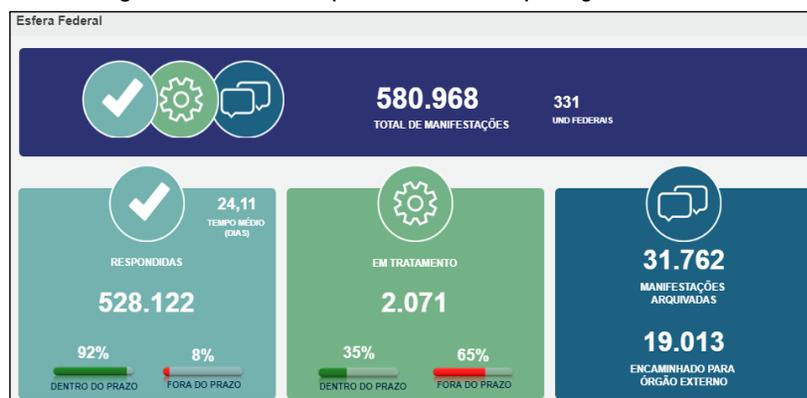
Fonte: Painel Monitoramento de Dados Abertos. Elaboração e compilação de dados: CGU.

Em relação ao nível federal, observa-se que, entre 2014 (primeiro ano disponibilizado para a pesquisa) e 2020 (acessado em 15 jul. 2020), a administração pública recebeu 991.015 manifestações (divididas entre mais de 300 órgãos/instituições). Dentre as que foram

respondidas, somente 6% figuraram fora do prazo. Entretanto, quando se analisa o montante em tratamento (ainda não respondida) – 117.179 –, 40% destas estão fora do prazo estabelecido pela legislação, **configurando um número muito alto que traz prejuízo ao direito ao acesso à informação e à transparência.**

Relativizando que a incursão contemplou um período pandêmico, como já mencionado, optamos por restringir a consulta ao ano de 2019, a fim de verificar se os atrasos (identificados no período até 2020) poderiam ser resultantes da situação contextual. Nesse sentido, os resultados do filtro, nesse interstício, foram os seguintes:

Figura 15 - Média de resposta aos recursos, por órgão - 2014-2019

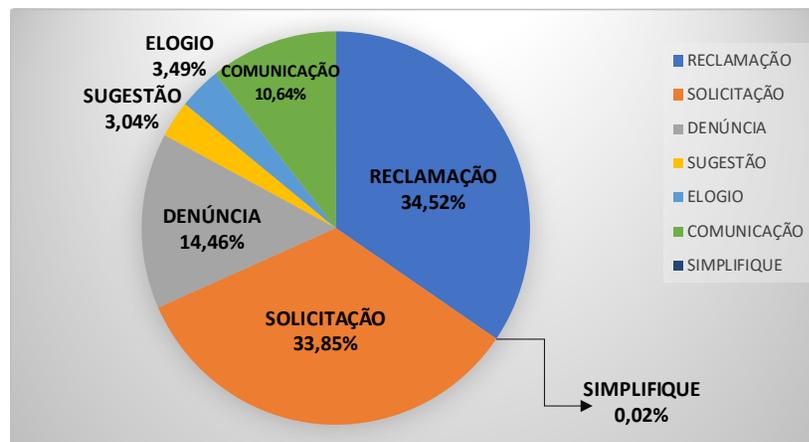


Fonte: Painel Resolveu. Elaboração e compilação de dados: CGU.

Com a adoção do recorte limitado a 2019, dentre os recursos respondidos até então (528.122), 8% estavam fora do prazo. E, dentre aqueles que estavam em tratamento (2.071), 65% figuravam também fora do prazo, o que nos leva a compreender que o atraso de 40% apontado no primeiro interstício, 2014-2020, figura 14, não é uma mera exceção pela situação pandêmica e, sim, uma praxe, como denota a experiência determinada na ilustração acima, cujo recorte temporal foi o mês de dezembro de 2019 (quando no país a situação emergencial de saúde pública ainda não estava estabelecida).

Observamos assim **um número muito alto de recursos não respondidas, sobretudo quando percebemos que o valor em tratamento era muito inferior¹⁰⁰, o que afronta, mais uma vez, o adequado retorno ao manifestante e, por conseguinte, frustrando o processo informacional necessário à transparência dos dados.** Em relação ao tipo de manifestação (e demais incursões), mantivemos o período compreendido entre 2014 e 2019 (antes do estado de emergência, visto que o momento presente também está carregado por circunstâncias inesperadas, tanto para o usuário dos serviços quanto para a administração). Então, com base no período citado, a distribuição gráfica dos últimos cinco anos foi a seguinte:

Gráfico 12 - Distribuição dos tipos de manifestações - 2014-2019



Fonte: Painel Resolveu. Elaboração e compilação de dados: autor.

Observamos, a partir do gráfico 12, que as reclamações e as denúncias, em conjunto, indicam aproximadamente 50% das demandas de manifestações. O valor mais baixo corresponde ao “Simplifique”, que é um canal através do qual o cidadão pode

solicitar medidas que evitem a burocracia desnecessária. Em nossa incursão, no período analisado, ressaltamos que figuravam, entre as três demandas mais requisitadas, os assuntos referentes aos microempreendedores individuais (MEI) e, em especial, aos assuntos relacionados à administração e a seu atendimento (o que envolve a efetividade das ações do serviço público).

Quadro 51 - Os dez assuntos mais demandados no “Resolveu?” - 2014-2019

Colocação	Assunto	Nº de Manifestações
1º	MEI - Microempreendedor Individual	23786
2º	Administração	16728
3º	Atendimento	15856
4º	Educação Superior	15418
5º	FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior	12714
6º	Saúde	10474
7º	Outros	9935
8º	Telecomunicações	9564
9º	ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio	8896
10º	Educação	8849

Fonte: Painel Resolveu - Compilação de dados: CGU. Elaboração do quadro: autor.

Com base nos dados do extraídos do painel, interessa destacar que os cinco primeiros colocados se referem a assuntos cuja atenção da sociedade em geral é refletida: questões sobre trabalho (MEI), prestação e gestão de serviços (administração e atendimento), e educação (Superior e FIES). Este agrupamento de demandas no âmbito das manifestações, ao serem analisados em seu nível de **satisfação**, apontam para certo grau de **insatisfação**.

Figura 16 - Média de satisfação com o atendimento - 2016-2020

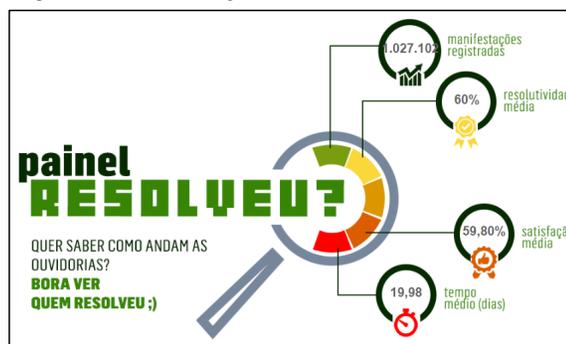


Fonte: Painel Resolveu. Elaboração e compilação de dados: CGU.

Percebemos, conforme a figura 16 supracitada, **que mais de 40% transitam entre "muito insatisfeito" e "regular"**, indicando que o atendimento às manifestações, na visão dos usuários, não tem sido realizado com qualidade. Isso traz desconfiança e descrédito à população, e atinge frontalmente a ideia de confiabilidade na administração pública.

Esteve ausente no *site* uma avaliação sobre eventuais reclamações relacionadas a pedidos de informação, o que contribuiria para uma melhor compreensão acerca da discussão da transparência no requisito da qualidade da prestação de serviço dedicada ao acesso à informação. Este dado vai ao encontro do que a página inicial do painel indicava. Vejamos:

Figura 17 - Panorama geral do Painel Resolveu - 2016-2020



Fonte: Painel Resolveu. Elaboração e compilação de dados: CGU.

Percebemos que a métrica negativa em 40% citada é justamente a diferença da métrica positiva, conforme figura 16. É de se destacar ainda que, mesmo o portal possibilitando sua consulta a partir de 2014, o mesmo apresenta um número de manifestações (1.027.102) que, comparado ao acesso solicitado ao longo de nove anos da LAI (conforme tabela 1 na subseção 4.3.2, que totalizava aproximadamente 925 mil), revela um aumento percentual de 12%, o que denota: a) desinteresse pelo acesso; e b) possibilidade de manifestações relativas ao descontentamento com a administração, entre outros.

Por fim, realizamos uma incursão sobre o perfil dos manifestantes ao longo do painel em análise. Assim, sobre a característica destes, com base nos dados coletados no período 2014-2019, o painel indica que: 1) **Informação sobre idade:** 63,34% dos manifestantes não informam sua idade; 2) **Informação geográfica:** 89,57% não informam sua localidade (mas, dentre os que informam, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais mantêm a liderança no acesso, como ocorrera também no painel da LAI); 3) **Informação sobre a cor da pele:** 60,85% não informam sua cor/raça (mas, dentre os que informam, tem-se 22,38% de brancos; 12,43% de pardos e 3,32% de negros); e 4) **Informação de gênero:** Com relação ao gênero, o painel informa que homens e mulheres respondem por 30% das demandas, mas não detalha as informações a respeito dos 70% remanescentes.

Os dados denotam, em especial: **concentração de reclamações no eixo Rio-São Paulo, o que coincide com os estados que possuem mais acesso (e na mesma medida têm mais condições de empreenderem uma manifestação); e um sinal de possível racismo estrutural¹⁰¹, onde se observa um baixíssimo número de manifestações dentre aqueles que se autodeclararam negros, provando mais uma vez que as desigualdades sociais, de natureza étnica e econômica abalam o adequado processo informacional que se espera no âmbito democrático.**

101

Ações institucionalizadas por nossa sociedade que chancelam a discriminação de grupos historicamente vulneráveis.

Ademais, mesmo que nosso nicho de análise não se pavimentar nos entes estaduais e municipais, comparamos a situação destes em relação à União, também no período entre 2014 e 2019, visualizando que a prestação de serviço destinada a resolver eventuais manifestações dos usuários e seu tratamento ainda precisam de certo aperfeiçoamento. Vejamos:

Quadro 52 - Tratamento das manifestações por nível federativo no “Resolveu?” - 2014-2019

NÍVEL	FEDERAL (334 unidades)				ESTADUAL (376 unidades)				MUNICIPAL (1555 unidades)			
	RESPONDIDA		EM TRATAMENTO		RESPONDIDA		EM TRATAMENTO		RESPONDIDA		EM TRATAMENTO	
MANIFESTAÇÃO												
TOTAIS	528.122		2.071		59.635		6.853		106.095		24.570	
PRAZOS	NP	FP	NP	FP	NP	FP	NP	FP	NP	FP	NP	FP
Nº RELATIVO	92%	8%	35%	65%	87%	13%	60%	40%	80%	20%	45%	55%
TEMPO MÉDIO DE RESPOSTAS	19,64 DIAS				34,20 DIAS				41,45 DIAS			

Fonte: Painel Resolveu. Elaboração e compilação de dados: autor.
Siglas: NP - No Prazo / FP - Fora do Prazo.

Em relação às demandas respondidas, o quadro 52 aponta que o nível federal continua atendendo o requisito. Os níveis estadual e municipal estão se aproximando, mas mantêm ainda entre 10 e 20% de respostas fora do prazo (valor maior em relação ao nível federal, que se circunscreve em 8%). Com relação às manifestações em tratamento, destacamos, entre os três entes, aquelas que estão “fora do prazo”, **chegando-se à média de mais de 50% em atendimento não adequado**. Por fim, no menu “buscador de ouvidorias”, é possível localizar geograficamente (endereço) dos locais onde estão as ouvidorias públicas, contribuindo para que o cidadão saiba, por órgão, a quem destinar suas diferentes demandas, o que consideramos positivo. Diante destas identificações preliminares, relatamos a seguir algumas

das possibilidades e as limitações apontadas no decurso da incursão realizada no Painel “Resolveu?”. São elas:

Quadro 53 - Identificação das possibilidades e limitações no escopo do Painel Resolveu? para a efetividade da transparência pública brasileira

Função do Painel	“Reúne informações sobre manifestações de ouvidoria (denúncias, sugestões, solicitações, reclamações, elogios e pedidos de simplificação)” (CGU).
Elementos que possibilitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Painel inteligente, graficamente rico. ▪ Bons recursos de pesquisa. ▪ Permite consulta por sigla da unidade, natureza jurídica, pasta ministerial, nome do órgão e grupos institucionais (agência, entidade). ▪ Possui um “buscador” de ouvidorias. ▪ Detalha as manifestações nas três esferas.
Elementos que limitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tratamento de resposta fora do prazo com índices altos. ▪ Reclamações e denúncias com números altos. ▪ Concentração de consulta no eixo Rio-São Paulo. ▪ Distribuição da cor/raça aponta para possível racismo estrutural/ informacional. ▪ Avaliação com nível de insatisfação/regular próximo dos 40%.

Fonte: Elaborado pelo autor.

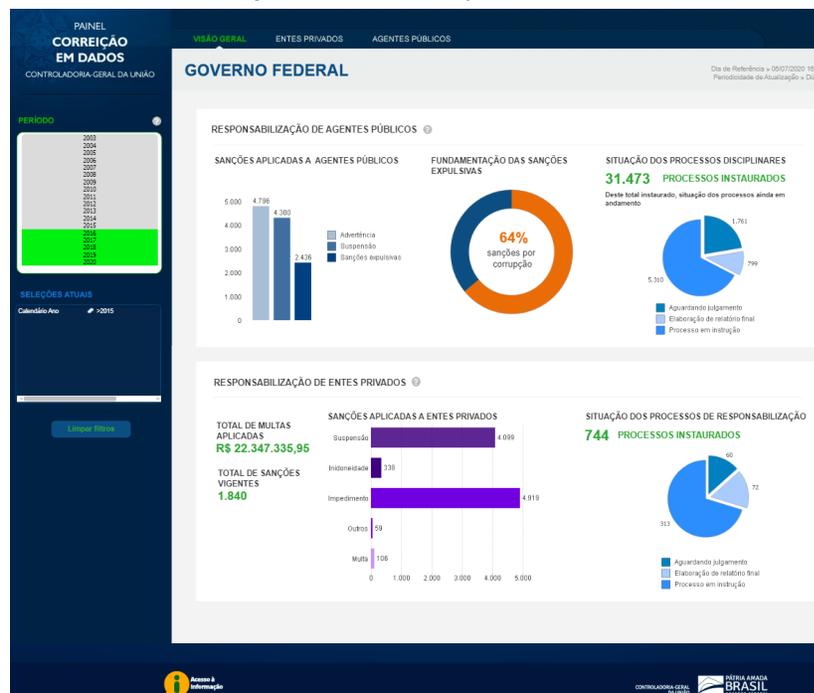
Diante da análise realizada sobre o painel, que tem relevância dentre as ações de transparência, verificamos que existem ainda alguns obstáculos ao acesso, em especial o que diz respeito aos prazos de resposta às manifestações dos usuários dos serviços públicos.

4.3.6 PAINEL CORREIÇÃO EM DADOS¹⁰²

O Painel Correição em Dados, em nossa visão, é um dos mais democráticos, por apresentar eventuais infrações aplicadas

aos agentes públicos e, também, por permitir a identificação de entidades privadas que prestem serviços ao Estado e que não estejam em conformidade legal.

Figura 18 - Painel Correição em Dados



O painel em análise segue o padrão de qualidade de *layout* dos outros já analisados, favorecendo, em nosso entendimento, o interesse pelo ambiente analisado. Possui um menu horizontal, que permite uma visão geral das correições, bem como uma incursão entre as penalidades aplicadas aos entes privados e àquelas correicionais aplicadas aos agentes públicos.

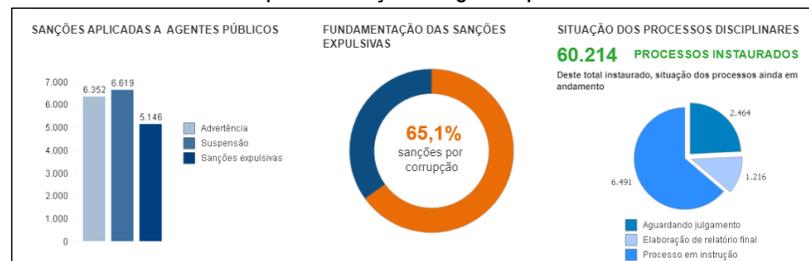
Apresenta também um menu vertical, através do qual se pode realizar filtros por períodos – no âmbito do panorama geral –;

período, local de apuração, ministério, órgão e unidade federativa – no âmbito de ambos os entes (privados e públicos) –; e “tipo de sanção” e “tipo de pessoa sancionada” (física ou jurídica) – no menu ente privados; além de “fundamento da expulsões” (abandono de cargo, corrupção etc.), “situação das expulsões” (reintegradas e não reintegradas) e “vínculo do expulso” (CLT ou Estatutário).

Trata-se de um portal de cunho quantitativo, com foco punitivo, e de valorização desse aspecto no âmbito da administração pública federal. Seu principal marco infere-se no fato de permitir o controle social sobre eventuais empresas penalizadas pela administração pública – visto que isto indica sua impossibilidade de contratação em processos licitatórios, por exemplo – e por indicar a existência de penalidades aplicadas aos agentes públicos.

Em relação à responsabilização dos agentes públicos, no período pesquisado compreendido (2011 e 2020), obtivemos no painel o que segue:

Gráfico 13 - Responsabilização de agentes públicos - 2011-2020



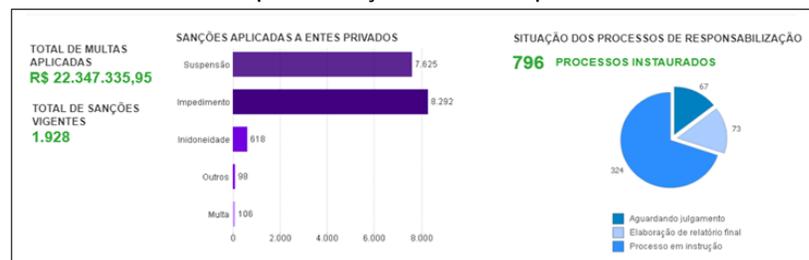
Fonte: Painel Correição em Dados. Elaboração e compilação de dados: CGU.

O painel aponta para mais de 5.000 expulsões em quase uma década, além de indicar que o principal motivador destas ocorreu em função da prática de corrupção. Isto indica que a vigilância sobre as práticas da administração pública precisam ser redobradas, visto que a possibilidade de ações corruptivas ainda são muito presentes neste nicho organizacional, mesmo diante da ascensão de mecanismos que contribuem para mitigar o avanço dessa prática.

Por outro lado, segundo o Portal da Transparência Pública, há, em 2020, 1.140.652 servidores ativos, o que denota que, destes, somente 0,43% do total de servidores hoje em atividade sofreram sanções, o que indica, por um lado, baixa prática de atos corruptivos, como **consideração positiva**, e, por outro, a possibilidade de baixo teor de investigação sobre eventuais ilícitos, como possível **consideração negativa**.

Há de se observar, a partir dos pontos de vista antagônicos anteriormente levantados, que o gráfico mais à direita do conjunto gráfico 13 aponta que há 10.353 processos em andamento, estando a maioria em fase de instrução (61,5%). Sobre estes, faltam indicadores no painel que evidenciem possíveis atrasos, e até mesmo prescrições que possam ensejar seu arquivamento sem a aplicabilidade de punição ao agente público.

Gráfico 14 - Responsabilização de entidades privadas - 2011-2020



Fonte: Painel Correção em Dados. Elaboração e compilação de dados: CGU.

Com relação às entidades privadas, o painel aponta para mais de 1.900 sanções em vigência. Em relação ao período analisado, o gráfico aponta a aplicação de 16.739 sanções, sendo a suspensão (45%) e o impedimento (49%) as mais aplicadas como penalidade a este nicho de prestação de serviço para a administração. Destacamos ainda que o gráfico mais à direita do conjunto gráfico 14 aponta que figuram, no fechamento desta pesquisa, 464 processos em andamento, estando a maioria em fase de instrução (69%).

Todavia, de modo geral, compreendemos o referido portal como um instrumento de vigilância com informações quantitativas que pode ser bem utilizado para impedir a administração de contratar com empresas inidôneas. Com relação aos servidores, embora seja razoável acompanhar o número de demissões, compreendemos este como um dado delicado, pois não é o número de demissões (e outras penalidades) que de fato contribuem para a transparência pública, mas sim o teor qualitativo de tais dados, como por exemplo o acesso à atas ou instrumentos congêneres que detalhem os possíveis motivadores das demissões, possibilitando ainda a análise pública dos mesmos a fim de que se evitem perseguições, simpatias ou antipatias ensejadas por processos de assédio, na forma da legislação, e possibilitando a avaliação entre a proporcionalidade da pena e o fato causador alegado.

Diante destas identificações preliminares, relatamos a seguir as possibilidades e limitações apontadas no decurso da incursão realizada no Painel Correição em Dados. São elas:

Quadro 54 - Identificação das possibilidades e limitações no escopo do Painel Correição em Dados para a efetividade da transparência pública brasileira

Função do Painel	"Apresenta informações sobre penalidades aplicadas a agentes públicos do Poder Executivo Federal, bem como a empresa e entidades" (CGU).
Elementos que possibilitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Painel inteligente, graficamente rico. ▪ Bons recursos de pesquisa. ▪ Permite consulta por sigla da unidade, natureza jurídica, pasta ministerial, nome do órgão e grupos institucionais (agência, entidade etc.). ▪ Acompanhamento da punição e correição dos servidores e empresas que contratam com a administração pública.
Elementos que limitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vigilância sobre dados que, de modo efetivo, não produzem impacto para a discussão da transparência pública.

Fonte: elaboração pelo autor.

Diante da análise realizada sobre o painel, compreendemos que o mesmo possui certa relevância nas ações de transparência. Por outro lado, verificamos que sua função traz impactos questionáveis no que diz respeito a sua contribuição para a efetividade da transparência, visto que se trata de um espaço para indicar punibilidade e que, necessariamente, precisa vir acompanhado de critérios mais qualitativos que mitiguem sua opacidade.

4.3.7 PAINÉIS DE BENEFÍCIOS (PREVIDENCIÁRIO E BOLSA FAMÍLIA)

Chamamos de *painéis de benefícios* dois portais que ora aglutinamos nesta subseção. São eles: “Painel de Benefícios Previdenciários”, que traz um retrato dos benefícios pagos e concedidos no âmbito do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), e “Painel Bolsa Família”, o maior programa de transferência de renda do mundo, através do qual é possível realizar filtros acerca das pessoas que percebem estes benefícios de cunho previdenciário e assistencial, respectivamente.

Figura 19 - Painel Benefícios Previdenciários (Pagamentos)



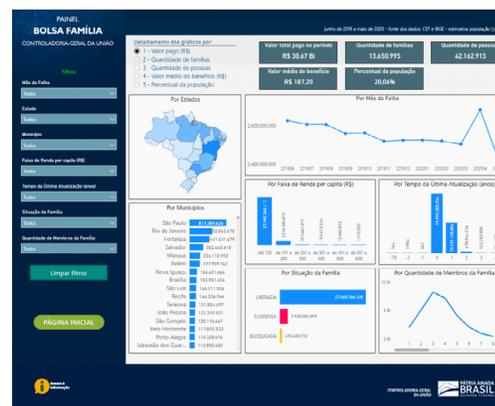
Figura 20 - Painel Benefícios Previdenciários (Concessões)



Fonte: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjo1YzYxODM5MDQtZDZiYy00NWYxLTgyODgtZGM4YmQ5Y2YyNGY4IiwidCI6IjY2NzhkOWZlTA5MjEtNDkzZC04NDExLTVmMWMxOGRlZmJiYi9j>

Acesso em: 06 jul. 2020.

Figura 21 - Painel Bolsa Família



Fonte: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjo1OTYyNWZlMjY1Yy00OGJmLTkiYTU0WRjndhNDI3NzBiliwidCI6IjY2NzhkOWZlTA5MjEtNDkzZC04NDExLTVmMWMxOGRlZmJiYi9j>

Acesso em: 06 jul. 2020.

Ainda que tais painéis não traduzam questões relacionadas às ações de acesso, em consonância às previsões legais, estes são espaços através dos quais se oportunizam pesquisas acerca de temas relevantes para parte substancial do escopo social do país.

Refletem, assim, um esforço no direcionamento à transparência, pois contribuem para o controle social¹⁰³. Ajudam também a percebermos que as desigualdades sociais ainda imperam em nosso país e isso prejudica a transparência, na medida em que, ao não garantir o mínimo à cidadania, a busca por informações tende a ser restritiva, mesmo diante de ferramentas como esta.

A questão das dificuldades sociais é um complicador para o contexto brasileiro, visto que é difícil esperar que um povo que não tem o essencial, venha a buscar serviços sofisticados que compilem dados e informações sobre atos de governo.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através do texto *Brasil em Números*¹⁰⁴, indica elementos relacionados à saúde, educação, trabalho e seguridade social, os quais traçam um panorama que ainda não sustenta uma cultura de interesse por informação. Em estudo divulgado em seu *site* em 2015¹⁰⁵, o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) apontava que “Saúde e educação são as prioridades dos brasileiros [...]”.

Este contexto reflete a pouca usabilidade dos painéis em comento, ainda que seus dados digam respeito a um assunto que contribui para reduzir a desigualdade. De todo modo, pontuamos nossas impressões sobre estes dispositivos de acesso:

103 “Todos os mecanismos formais e informais e controles internos e externos que funcionam para gerar conformidade” (Giddens & Sutton, 2017, p. 276).

104 Fonte: IBGE. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2/bn_2018_v26.pdf. Acesso em: 2020.

105 Fonte: IPEA. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20859. Acesso em: 2020.

Quadro 55 - Identificação das possibilidades e limitações no escopo dos painéis Benefícios Previdenciários (Pagamentos e Concessões) e Bolsa Família para a efetividade da transparência pública brasileira

Função dos Painéis	"Apresenta pagamentos e concessões de benefícios previdenciários e assistenciais realizados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)" e "apresenta pagamentos de benefícios do Programa Bolsa Família" (CGU).
Elementos que possibilitam a efetividade da transparência pública.	Painel inteligente, graficamente rico. Bons recursos de pesquisa. Controle sobre o pagamento dos benefícios de natureza social.
Elementos que limitam a efetividade da transparência pública.	Traduzem a premente desigualdade no país, o que reflete no acesso informacional em alguma medida.

Fonte: elaborado pelo autor.

Diante da sucinta análise realizada sobre o painel, que tem relevância específica para os benefícios federais, verificamos neles algumas possibilidades. Mas, sem o devido auxílio para o uso da ferramenta, sem sua divulgação com foco na ampliação do controle pelos interessados, persistirão obstáculos ao acesso, refletindo que os cidadãos interessados no tema, pela própria natureza de sua condição social (no caso do bolsa família), talvez não priorizem esse nível de vigilância, cujo olhar também é necessário para o escopo da democratização do acesso informacional e da transparência.

4.3.8 PAINEL CONTRATAÇÕES RELACIONADAS À COVID-19¹⁰⁶

Este painel não estava previsto no escopo inicial da pesquisa, mas, devido ao impacto social do novo coronavírus e, consequentemente, nas ações de governo para seu enfrentamento, avaliamos

a pertinência e a relevância de observamos a atuação do governo em promover a transparência em uma situação de crise sanitária e de emergência global.

O Painel Covid-19 foi o último criado pela CGU, no ano de 2020, diante do auge da emergência sanitária mundial ocorrida no referido ano. Na mesma perspectiva que os portais de benefícios, não se trata de um painel que possibilite a comparação entre elementos previstos no escopo do acesso à informação e transparência federal e seu atendimento (ou não).

Por outro lado, indica a intenção de controlar as contratações no período pandêmico, visto que o afrouxamento da legislação em virtude da situação atípica pode proporcionar uma série de ações em desconformidade com as boas práticas de governança.

É, portanto, nesse sentido que o mais recente painel se propõe a “[...] acompanhar despesas realizadas pela União, estados, Distrito Federal e municípios para a aquisição de bens, insumos e contratação de serviços, relacionados ao enfrentamento da pandemia do coronavírus”, como depõe a CGU.

Figura 22 - Painel Covid-19

PAINEL
**CONTRATAÇÕES
RELACIONADAS À
COVID-19**
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Abaixo, encontram-se os filtros que estão nas páginas que compõem o Painel.

Região
Todos ▾

Esfera
Todos ▾

Estado
Todos ▾

Município
Todos ▾

Área de atuação
Todos ▾

Objeto da Dispensa

Página Inicial
P1
P2
P3
P4
P5
Para navegação pelas páginas, deve-se clicar nos botões ao lado.

Contratações relacionadas ao COVID-19 - Painel gerencial
contendo levantamento de informações de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia causada pelo COVID-19.

Objetivo:

O Painel tem como objetivo acompanhar as despesas realizadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em relação aos processos de contratação que visam à aquisição de bens, insumos e contratação de serviços relacionados ao enfrentamento da pandemia.

O referido painel não objetiva, a priori, apontar irregularidades ou situações indevidas, mas sim fornecer dados gerenciais e indicar aos gestores um referencial de preços das aquisições no período da pandemia, visando auxiliar na obtenção da melhor compra. Além disso, o painel viabiliza o controle social dessas contratações.

Informações:

O levantamento é realizado a partir de informações divulgadas pelos entes federativos na imprensa oficial (Diário Oficial da União e dos Estados/Municípios), bem como nos Portais de Transparência mantidos por cada ente (sendo de responsabilidade destes a divulgação e fidedignidade das informações).

As informações foram coletadas de dados divulgados a partir de 15/04/2020, em relação a contratações conduzidas pelos Governos Estaduais dos 26 Estados, Distrito Federal, Capitais e Municípios de população superior a 500 mil habitantes. Além disso, foram coletados dados em outros 200 municípios, de 14 Estados, a partir da capacidade operacional das equipes regionais da CGU e de parcerias firmadas, em especial com demais Controladorias.

Na esfera federal, o levantamento relaciona-se às Unidades vinculadas ao Ministérios da Saúde, Educação, Segurança Pública e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. As informações foram coletadas a partir de 01/04/2020.

O painel é composto das seguintes páginas: Aquisição de Bens, Aquisição de Insumos, Contratação de Serviços, Comparativos e Análises. Os filtros devem ser feitos nos campos localizados na esquerda, e, nas páginas referentes à Aquisição de Bens, Aquisição de Insumos, Contratação de Serviços, no campo "MATERIAL". Caso clique nos gráficos do painel, a situação selecionada será realçada.

Limitações:

Como limitações de estudo, ressalta-se que as informações divulgadas referem-se a dados e valores das aquisições/contratações realizadas (valores contratados), sem levantamento de informações relacionadas a:

- Necessidade da contratação;
- Qualidade dos produtos adquiridos e do serviço contratado;
- Prazos e efetivação da entrega dos produtos/serviços;
- Contratos e despesas eventualmente canceladas após a contratação;
- Valores pagos ou isentos de impostos, em especial ICMS e ISS;

Sugestões e Melhorias:

Eventuais sugestões de melhoria no Painel e nas bases de dados utilizadas como referência podem ser encaminhadas por meio da Plataforma Fala.BR – Canal: CGU – Painel de Contratações – COVID-19, disponível no link abaixo:

<https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/RegistrarManifestacao.aspx?tipo=4&assunto=955&orgaoDestinatario=214460>



Acesso à
Informação

Dados atualizados em 19/06/2020.

CONTROLADORIA GERAL
DA UNIÃO



PÁGINA AMPLA
BRASIL

Fonte: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieYTE0Nzc4NDctMTI0OC000VWjLThjMmQtM2UzMTFKY2U2MTU2liwidCI6IjY2NzhkOWZlTA5MjEtNDE3ZC04NDEsLTVmMWMxOGRlZmJiYjI9.>

Acesso em: 06 jul. 2020.

É possível observar que o referido painel, no momento da pesquisa, não apresenta a mesma qualidade gráfica dos anteriores, nem a mesma intuitividade. Algo até compreensível diante da urgência em se atender a outras emergências no escopo das informações sobre o tema.

No menu vertical, as consultas ainda não estavam em funcionamento. Havia, porém, um menu numérico na horizontal, através dos quais se acessam: P1 - gastos por objeto e por estados da federação; P2 - aquisição de insumos; P3 - aquisição de bens; P4 - contratação de serviços; e P5 - *link* para página paralela que analisa as aquisições durante a pandemia, que, visualmente, **denotavam um layout precário e dissonante dos demais portais.**

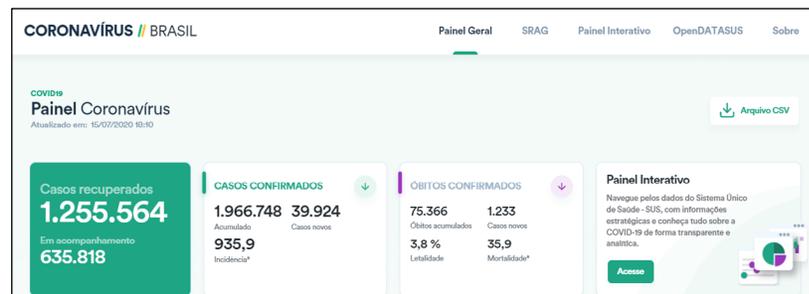
Frisamos que o próprio portal indica a possibilidade de que sejam repassadas a seus confeccionadores sugestões e melhorias, e estabelece limitações no escopo da proposta do painel, que foi idealizado em momento conturbado para o cenário nacional.

Contudo, feitas estas ressalvas, o que mais chama nossa atenção relaciona-se ao fato de haver um painel, monitorado pela CGU, sobre as contratações (numa perspectiva quantitativa) e não na perspectiva das ocorrências da doença que, no momento de fechamento desta pesquisa, se espalhava pelo país.

Entendemos que o painel era urgente, mas circunscrevê-lo tão somente às questões de contratação, sem apresentar o número de pessoas infectadas, número de pessoas curadas e número de pessoas falecidas, indica certa tendência à opacidade e indica uma desatenção à informação de teor relevante para o conjunto social do país.

É bem verdade que o Ministério da Saúde possuía um painel com tal finalidade, conforme figura a seguir.

Figura 23 - Painel Covid-19 – Ministério da Saúde



Fonte: Painel Coronavírus. Elaboração e compilação de dados: MS.

No entanto, considerada a relevância que a transparência tem para o momento, tanto do ponto de vista epidemiológico quanto do ponto de vista dos gastos envolvidos com as ações destinadas ao estado de emergência, seria oportuna uma ação coordenada entre o Ministério da Saúde (autoridade de saúde) e a Controladoria-Geral da União (autoridade fiscalizadora interna do Poder Executivo federal). Em especial porque a última instituição já tem uma liderança na prática de painéis, como restou comprovado ao longo de toda a incursão realizada neste livro. De todo modo, realizamos uma incursão pelo portal e ponderamos como eles possibilitam e limitam a transparência, conforme a síntese a seguir.

Quadro 56 - Identificação das possibilidades e limitações no escopo dos Painel de Contratações Covid-19 para a efetividade da transparência pública brasileira

Função dos Painéis	"permite acompanhar despesas realizadas pela União, estados, Distrito Federal e municípios para a aquisição de bens, insumos e contratação de serviços, relacionados ao enfrentamento da pandemia do coronavírus" (CGU).
Elementos que possibilitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Observação/acompanhamento sobre os gastos.
Elementos que limitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Painel pouco inteligente; ▪ Com design gráfico inferior aos demais. ▪ Recursos de pesquisa limitados.

Fonte: elaborado pelo autor.

Diante da análise realizada sobre o painel COVID-19, que tem relevância dentre as ações de transparência, em especial no tempo presente, verificamos que existem ainda alguns obstáculos ao acesso, sobretudo o predomínio de ações acerca de gastos que deveriam ser acompanhadas com os aportes quantitativo e qualitativo, oriundos das informações disponibilizadas pelo Ministério da Saúde e da necessária articulação ao enfrentamento da Covid-19 no Brasil.

4.4 ANALISANDO OBJETOS DO DISPOSITIVO “ARQUIVÍSTICO-INFORMACIONAL”

4.4.1 PASSO A PASSO PARA A ANÁLISE DO DISPOSITIVO “ARQUIVÍSTICO-INFORMACIONAL”

Passamos, por fim, à análise, na esfera do dispositivo “arquivístico-informacional”, dos relatórios de gestão expedidos pelo Arquivo Nacional do Brasil no período entre 2011 e 2018, cujo *download* foi realizado no *site* do Tribunal de Contas da União, órgão fiscalizador do Legislativo e responsável por aprovar o documento.

Cabe, contudo, salientar a definição que os relatórios transcrevem acerca do que vem a ser esta instituição. Segundo os diferentes RDGs do período, o Arquivo Nacional foi “[...] criado em 1838, órgão central do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA, da Administração Pública Federal, órgão específico singular da estrutura básica do Ministério da Justiça, diretamente subordinado ao Ministro de Estado” (Relatórios de Gestão, 2011-2018). Ainda segundo os RDGs analisados, em trechos *ipsis litteris* entre quase todos eles, o AN tem por finalidade:

[...] **implementar a política nacional de arquivos, definida pelo Conselho Nacional de Arquivos – órgão central do Sistema Nacional de Arquivos, por meio da gestão, do recolhimento, do tratamento técnico, da preservação e da divulgação do patrimônio documental do País, garantindo pleno acesso à informação, visando apoiar as decisões governamentais de caráter político-administrativo, o cidadão na defesa de seus direitos e de incentivar a produção de conhecimento científico e cultural.** Ou seja: **a) gerenciar; b) recolher e guardar; c) dar tratamento técnico; d) preservar; e) divulgar o patrimônio documental do País.** (ARQUIVO NACIONAL, 2011-2018, grifos nossos).

Pelo texto mencionado, observamos a importância desta instituição, que traduzimos, com base na definição da própria, como sendo: o órgão arquivístico central para a consecução da política arquivística brasileira, que deve ter como premissa a gestão de documentos, com o intento de proporcionar acesso à informação aos diferentes atores – poder público, sociedade (em especial o usuário-cidadão), pesquisadores e demais agentes especializados no âmbito da cultura, da história e das mais diferentes matizes científicas.

Consta dos documentos produzidos pelo AN que o órgão compreende que “[...] o fortalecimento da política nacional de arquivos contribui, também, para a promoção do direito à memória e à verdade, uma vez que o acesso à informação pública, como regra geral, é um dos grandes mecanismos de consolidação dos regimes democráticos e de prevenção à violação maciça aos direitos humanos” (ARQUIVO NACIONAL, 2011-2018).

Partindo dessas premissas, que o próprio órgão reconhece, analisamos três dimensões que poderiam (ou não) contribuir para o atendimento de sua missão institucional, na figura de aspectos orçamentários, funcionais e documentais, conforme apontamentos a seguir.

Por conseguinte, a análise para o dispositivo “arquivístico-informacional” se inicia em uma pesquisa no *site* do Tribunal de Contas

da União (TCU), onde estão depositados os relatórios de gestão de todas as instituições públicas do país, que a ele prestam contas de suas ações. Dentre os Relatórios de Gestão presentes no repositório, estão os da instituição de interesse para a avaliação deste dispositivo, traduzido na figura do Arquivo Nacional do Brasil. Foram extraídos os relatórios dos anos 2011-2018¹⁰⁷, adotando-se este recorte de investigação que se encerra no último ano do presidente Michel Temer. Cabe frisar que o relatório 2019 ainda estava em análise pelo TCU, motivo pelo qual foi desprezado dada sua não homologação pelo órgão de controle supracitado no momento da busca.

Quadro 57 - Configuração das análises para o dispositivo “arquivístico-informacional”

ANO DO RELATÓRIO DE GESTÃO	Nº DE PÁG (Total)	DIMENSÕES DE ANÁLISE		
		ORÇAMENTÁRIA ¹⁰⁸	FUNCIONAL ¹⁰⁹	DOCUMENTAL ¹¹⁰
		SEÇÃO E INTERSTÍCIO DE PÁGINAS	SEÇÃO E INTERSTÍCIO DE PÁGINAS	SEÇÃO E INTERSTÍCIO DE PÁGINAS
2011	64	Seção 2 - 17 a 31	Seção 5 - 33 a 42	Não há seção exclusiva
2012	72	Seção 4 - 21 a 45	Seção 6 - 50 a 63	Não há seção exclusiva

107 RDG 2019 estava em processamento e RDG 2020 indisponível (motivo pelo qual decidimos não os analisar).

108 Títulos das seções orçamentárias diferentes a cada ano: “Planejamento e Gestão Orçamentária e Financeira”; “Programação e Execução da Despesa Orçamentária e Financeira”; “Planejamento da Unidade e Resultados Alcançados”, entre outros.

109 Títulos das seções funcionais diferentes a cada ano: “Recursos Humanos”, “Gestão de Pessoas, Terceirização de Mão de Obra e Custos”, “Áreas Especiais da Gestão”, entre outros.

110 Inexistência de seção dedicada à Gestão de Documentos.

2013	103	Seção 2 – 28 a 49	Seção 5 – 73 a 86	Subseção 1.4.2 – 21 a 23; e subseção 1.5.5 – 26 e 27
2014	82	Seções identificadas no sumário inexistente no documento.	Seção 8 – 80 a 92	Não há seção exclusiva
2015	116	Seção 4 – 33 a 87	Seção 8 – 97 a 105	Sumarizado no escopo dos macroprocessos finalísticos – Subseção da seção 3.5, s/n.
2016	114	Seção 4 – 35 a 54	Seção 6 – 67 a 76	Não há seção exclusiva
2017	116	Seção 3 – 33 a 47	Seção 5 – 54 a 66	Não há seção exclusiva
2018	290	Seção 2 – 156 a 219 ¹¹¹	Seção 2 – 156 a 219 ¹¹²	Não há seção exclusiva

Fonte: Relatórios de Gestão do Arquivo Nacional (2011-2018). Elaborado pelo autor.

Assim, a análise do Arquivo Nacional consistiu, após definidas as seções e os trechos pertinentes à gestão de documentos, a investigar – na análise dos itens descritos pelo relatório, apontando e identificando sua relevância para o escopo da transparência, e calcados pelas discussões teóricas que nos desdobramos na incursão teórica os: **1)** elementos que **possibilitam** a efetividade da transparência pública; e **2)** elementos que **limitam** a efetividade da transparência pública.

111 Em 2018, as informações do AN foram diluídas no escopo de um único Relatório de Gestão produzido pelo Ministério da Justiça.

112 Em 2018, as informações do AN foram diluídas no escopo de um único Relatório de Gestão produzido pelo Ministério da Justiça.

4.4.2 RELATÓRIO DE GESTÃO DO ARQUIVO NACIONAL – DIMENSÃO ORÇAMENTÁRIA

Acerca da análise orçamentária, que corresponde ao estudo e análise da infraestrutura orçamentária à disposição da instituição arquivística, permitindo pontuar questões relativas à prestação de serviço público objetivo da instituição, faz-se necessário, previamente, trazer à baila algumas definições relevantes para a discussão. Com base na Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008¹¹³, salientamos alguns conceitos-chave: 1) **Plano Plurianual**: Documento de planejamento que “organiza a atuação governamental em Programas orientados para o alcance dos objetivos estratégicos” (art. 2º). Este instrumento é elaborado para o período de quatro anos de um governante, cuja temporalidade abrange os três anos do governo em vigor e um ano de seu sucessor, que fica, em seu primeiro exercício eletivo, atrelado ao planejamento criado por seu antecessor (como já pontuado em seção anterior); 2) **Programa**: “instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido” (art. 4º); e 3) **Ação**: “instrumento de programação que contribui para atender ao objetivo de um programa [...]” (art. 4º, inciso II).

Destacamos ainda três termos relevantes no âmbito da esfera orçamentária, conforme art. 165 da Constituição Federal, em seu § 5º, determinando que a Lei Orçamentária Anual (LOA) compreenda três tipos de orçamentos:

I - o **orçamento fiscal** referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas

113

A lei que estabelece o Plano Plurianual para o período 2008-2011 tem como fontes legais sucessivas: Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015, e a Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Estes perpassam o período em análise para o referido dispositivo/objeto.

pelo Poder Público; II - o **orçamento de investimento** das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o **orçamento da seguridade social**, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 1988).

Apresentadas estas definições, passamos à incursão sobre o orçamento do Arquivo Nacional no período 2011-2018, tomando por base os RDGs aprovados no interstício e, subsidiariamente, o aporte do Painel do Orçamento Federal (POF), um site do Ministério da Economia - ME (antigo Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG), através do qual se é possível realizar consultas livres sobre diferentes órgãos federais.

Na incursão sobre os Relatórios de Gestão, fomos identificando as medidas orçamentárias que se atrelassem, em especial, à Gestão de Documentos, pois este é um elemento central necessário à efetividade dos dispositivos de acesso à informação denominado “arquivístico-informacional”.

A partir do RDG 2011 do AN, identificamos um programa orçamentário intitulado “Democratização do Acesso à Informação Arquivística Governamental”, cujas ações mais representativas para esta discussão eram: a) Preservação do acervo nacional; b) Sistema de Atendimento ao Usuário do Arquivo Nacional; e c) Capacitação de Recursos Humanos na área de Informação Documental. Não identificamos, objetivamente, qualquer ação destinada exclusivamente à Gestão de Documentos Federais, conforme figura a seguir, extraída na ocasião do POF:

Figura 24 - Programa "1030 - Democratização do Acesso à Informação Arquivística Governamental" e suas ações (exercício 2011)

Ano	Programa	Ação	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
Total			0	0	63.901.664	58.213.418	55.125.175	55.108.104
		2D42 - Promoção de Eventos Culturais	0	0	606.100	582.220	212.680	212.680
		0946 - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos	0	0	5.306.017	5.165.801	5.165.801	5.165.801
		2010 - Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados	0	0	37.704	35.140	35.140	35.140
		2011 - Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados	0	0	703.845	489.664	489.664	489.664
2011	1030 - Democratização do Acesso à Informação Arquivística Governamental	2012 - Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	0	0	1.704.724	1.658.030	1.658.030	1.658.030
		2272 - Gestão e Administração do Programa	0	0	53.015.351	49.032.058	46.749.364	46.741.577
		2810 - Preservação do Acervo Nacional	0	0	1.293.212	552.636	218.807	206.523
		4282 - Sistema de Atendimento ao Usuário do Arquivo Nacional	0	0	616.888	558.032	466.345	466.345
		4910 - Capacitação de Recursos Humanos na Área de Informação Documental	0	0	614.813	139.838	139.344	129.344

Fonte: Painel do Orçamento Federal. Acesso em: jun. 2020.

Embora tenhamos adotado o recorte 2011-2018 para a pesquisa, considerando que o exercício 2011 tratava-se do último ano do PPA definido pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva, decidimos investigar no Painel do Orçamento algumas peculiaridades do período abrangido entre 2008 e 2011. Como filtro, portanto, utilizamos: **Anos:** 2008-2011; **Órgão:** Arquivo Nacional do Brasil; **Programa:** 1030 – Democratização do Acesso à Informação Arquivística Governamental; **Tipo de Orçamento:** 10 – Orçamento fiscal.

A partir dessa configuração, observamos que, no âmbito do orçamento fiscal (onde se aloca o dinheiro que as instituições podem efetivamente utilizar), foram disponibilizados ao Arquivo Nacional os seguintes montantes orçamentários para este programa: **2008:** R\$ 45.493.020,00; **2009:** R\$ 54.515.686,00; **2010:** R\$ 64.328.003,00; **2011:** R\$ 69.586.285,00; e como **total:** R\$ 233.922.944,00. Dos valores apontados, identificamos sua distribuição no período para quatro das ações consideradas mais representativas, conforme tabela a seguir:

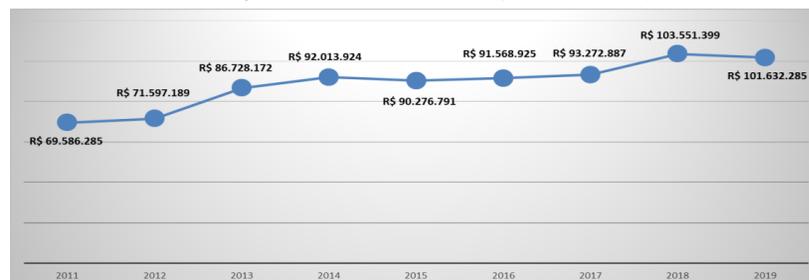
Tabela 2 - Orçamento previsto no Projeto de Lei para o Programa “1030 - Democratização do Acesso à Informação Arquivística Governamental” - PPA 2008-2011 (Governo Lula) - valores da dotação atual (o que de fato se disponibilizou)

AÇÃO	2008	2009	2010	2011	TOTAIS
2272 - Gestão e Administração do Programa	R\$ 37067.745	R\$ 44.302.989	R\$ 54.495.704	R\$ 57.971.007	R\$ 193.837.445
2810 - Preservação do Acervo Nacional	R\$ 1.515.018	R\$ 752.604	R\$ 612.102	R\$ 1.308.749	R\$ 4.188.473
4282 - Sistema de Atendimento ao Usuário do Arquivo Nacional	R\$ 482.000	R\$ 470.000	R\$ 491.810	R\$ 577.722	R\$ 2.021.532
4900 - Capacitação de Recursos Humanos na área de Informação Documental	R\$ 313.000	R\$ 257.720	R\$ 420.000	R\$ 685.000	R\$ 1.675.720

Fonte: Relatório de Gestão 2011 e Painel do Orçamento Federal. Elaborada pelo autor.

Observamos, a partir da tabela 2, uma imediata redução do orçamento entre 2008 para 2009 dentro o escopo das três últimas ações (2810, 4282, 4900), com ligeiros aumentos entre 2009 e 2010, recompondo-se no ano de 2011. Nesse período, somente a ação “gestão e administração” teve aumentos sucessivos, variando, aproximadamente, de 37 milhões para 57 em quatro anos. Os percentuais, quando comparados ao valor total disponibilizado nos quatro anos, demonstram **pouco investimento nas ações que possuem impacto diretamente na questão do acesso à informação**. Sobre o montante de R\$ 215.542.372,00 (quatro anos), e considerada, por ação, a soma dos mesmos quatro anos, temos os seguintes percentuais (conforme figura 24): **Ação 2272** – Gestão e Administração do Programa (R\$ 193.837.445/R\$ 233.922.944,00 = **82,86%**); **Ação 2810** – Preservação do Acervo Nacional (R\$ 4.188.473/R\$ 233.922.944,00 = **1,79%**); **Ação 4282** – Sistema de Atendimento ao Usuário do Arquivo Nacional: 0,94% (R\$ 2.021.532/R\$ 233.922.944,00 = **0,86%**); e **Ação 4900** – Capacitação de Recursos Humanos na área de Informação Documental (R\$ 1.675.720/R\$ 233.922.944,00 = **0,71%**).

Do ponto de vista qualitativo, observada a evolução percentual acima, percebemos que as ações de “preservação”, “atendimento ao usuário” e “capacitação de RH” figuram com pouco do montante total disponibilizado. Ainda que, eventualmente, possa ter se destinado (ou aglutinado) na ação 2272, resta claro que algumas ações fundamentais, que se vinculam ao que o órgão diz ter por missão, são frustradas no período que antecede nosso interstício de interesse. Dentre elas, aquelas relativas à gestão de documentos, à preservação, ao acesso do usuário e à capacitação da força de trabalho que atua no âmbito da informação documental. Dedicados, a partir de então, a compreender o período 2011-2019, apresentamos a seguir gráfico com a evolução do orçamento fiscal do Arquivo Nacional para o período, segundo o Painel do Orçamento Federal.

GRÁFICO 15 - Orçamento Fiscal - Total - Arquivo Nacional (2011-2019)

Fonte: Painel do Orçamento Federal.

O gráfico, numa interpretação preliminar, aponta que ocorreu uma regularidade orçamentária no AN no período em comento, com ligeiras reduções nos anos de 2015 e em 2019. Os valores citados, quando comparados ao que se apresenta na tabela abaixo, estão incluídos nos gastos com pessoal. Assim sendo, no intuito de compreender melhor esses dados, realizamos uma consulta via E-SIC junto ao órgão, questionando o orçamento total do órgão (e os valores previstos para a área de gestão de documentos e acesso à informação). Em resposta, o órgão demonstra que sobrevive com certa irregularidade orçamentária, conforme explicitado na resposta à demanda protocolada:

Tabela 3 - Dotação orçamentária x despesas pagas (2011-2019) - AN

Ano Lançamento	Dotação orçamentária (em R\$)	Despesas pagas (em R\$)
2011	21.246.439,00	17.333.679,00
2012	20.458.915,00	17.681.402,00
2013	32.511.506,00	19.355.203,08
2014	26.820.206,00	17.948.498,50
2015	31.071.996,00	19.874.453,98
2016	30.070.361,00	23.691.421,71
2017	27.407.216,00	21.829.103,73

2018	36.131.401,00	24.084.973,01
2019	33.902.943,00	22.370.841,06

Fonte: E-SIC.

Com relação às despesas pagas, chamam a atenção os valores, que variam na ordem de 70%, em média da dotação orçamentária. Depreendemos da tabela que parte do orçamento não vem sendo gasto no exercício respectivo, sendo, portanto, devolvido ou alocado em despesa executada, correspondente à parte do orçamento, empenhada no exercício, mas considerada restos a pagar no exercício subsequente. Qualquer uma das duas possibilidades **denota alguma falta de planejamento do órgão**, pois, ao devolverem, perdem orçamento no ano posterior, e, se o transformam em “restos a pagar”, comprometem o financeiro (valor líquido recebido) referente ao que foi liberado ao órgão pela LOA subsequente.

Em resposta ao orçamento disponibilizado para a gestão de documentos e para o acesso à informação, observamos o seguinte cenário no período correspondente:

Gráfico 16 - Acesso à Informação x Gestão de Documentos

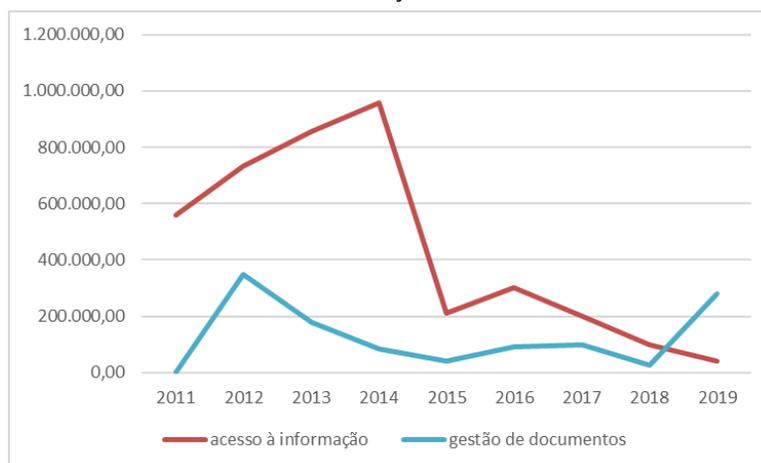


Tabela 4 - E-SIC - Resposta AN

Exercício	Acesso à Informação	Gestão de Documentos
2011	558.031,00	0,00
2012	733.435,00	349.540,00
2013	856.088,00	177.870,00
2014	958.918,00	85.584,00
2015	210.000,00	41.946,00
2016	300.000,00	90.887,00
2017	200.000,00	100.000,00
2018	100.000,00	25.000,00
2019	42.380,00	278.342,00

Fonte (gráfico e tabela): Resposta E-SIC formulado ao Arquivo Nacional (em R\$).

O gráfico e a tabela acima demonstram uma **situação alarmante para a transparência pública**: um baixo orçamento dedicado a dois temas sensíveis no âmbito da informação pública. O gasto com o **acesso à informação**, vem sistematicamente caindo a partir de 2015 (com exceção de 2016), na ordem de 83%. Isso é ratificado quando observamos que os valores para essa rubrica orçamentária entre 2015 e 2019, somados – total: R\$ 852.380,00 –, não chegam ao montante que se possuía no ano de 2014 – R\$ 958.918,00. Do mesmo modo, o orçamento para a **gestão de documentos** (que em 2011 figurou com zero), esteve durante as últimas décadas abaixo de R\$ 200.000,00, tendo ultrapassado tão somente este teto em 2012 e, mais recentemente, em 2019.

Dadas as funções que o Arquivo Nacional possui, estes baixos montantes inviabilizam qualquer possibilidade de ações efetivas no campo do acesso e da gestão documental o que, por conseguinte, compromete os meios necessários para a obtenção da transparência.

Esta situação encontra amparo nos contingenciamentos pelos quais a instituição passou. Vejamos um exemplo constante do texto do RDG 2011:

Quadro 58 - Trecho do relatório de gestão do Arquivo Nacional – Orçamento (2011)

Análise crítica da programação orçamentária por programa de governo

Contingenciamento no exercício: "Do orçamento de R\$ 15.000.000,00, aprovado para o Arquivo Nacional atender suas despesas discricionárias, o montante de R\$ 2.096.855,96 foi contido pelo Órgão Superior". **Eventos negativos e positivos que prejudicaram ou facilitaram a execução dos Programas de Governo:** "Tendo em vista o limite para movimentação e empenho ter ficado abaixo do esperado, o Arquivo Nacional precisou priorizar as atividades a serem executadas, ficando algumas ações prejudicadas no seu desempenho". **Ação 4900 – Capacitação de Recursos Humanos na Área de Informação Documental:** "A meta física atingida foi de 69,06% da meta inicialmente prevista. Muitas ações de capacitação foram inviabilizadas em virtude do limite da despesa com empenho de diárias e passagens, o que ocasionou o cancelamento da participação de servidores em alguns dos eventos de capacitação fora das cidades do Rio de Janeiro e Brasília".

Fonte: RDG 2011, p. 23. Elaborado pelo autor.

Observamos, portanto, que a ação orçamentária é o lócus onde se pode analisar com maior fidedignidade as informações. Mas é no plano orçamentário (POs) – uma subestrutura do orçamento que traz a previsão para diferentes ações estabelecidas no período do PPA – que podemos verificar os esforços do órgão na distribuição do orçamento a ser utilizado para atendimento das ações e, por conseguinte, do programa de governo. Com isso, considerando que esse grau de detalhamento não consta dos RDGs analisados, recorreremos ao Painel do Orçamento Federal mais uma vez.

Nessa incursão, observamos que, nos relatórios de 2011 e 2012, os tópicos orçamentários descritos pelo órgão não ultrapassavam a relação Programa e ação. Isto é, não pormenorizavam a alocação do recurso em Planos Orçamentários, que só voltaram a ser detalhados entre 2013 e 2019 (motivo pelo qual nosso foco de investigação se restringiu a este último período). Assim, utilizamos os seguintes critérios: 1) **Ano:** 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019; 2) **Órgãos Orçamentários:** Presidência da República e Ministério da Justiça (e suas variações nomeclaturais do período);

3) **Unidade Orçamentária:** Arquivo Nacional; 4) **Esfera:** Orçamento Fiscal; e 5) **Programas:** Cidadania e Justiça; Justiça, Cidadania e Segurança Pública. A partir disto, considerando o código e a descrição do Plano Orçamentário retornado, filtramos as tabelas que foram base para os gráficos gerados a seguir, que passamos a analisar.

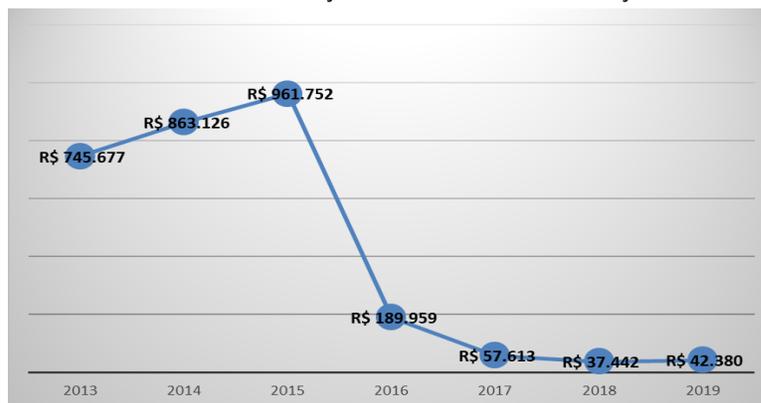
Gráfico 17 - Plano Orçamentário - Gestão de Documentos Federais/Arquivísticos



Fonte: Painel do Orçamento Federal.

O gráfico 17 aponta que a **alocação do orçamento destinado à gestão de documentos federais foi sendo reduzida sistematicamente** a partir de 2014 (corroborando o apontado pelo E-SIC do AN anteriormente analisado), chegando ao patamar de zero em 2017.

Os Relatórios de Gestão do Arquivo Nacional, como já mencionado, apontam que o órgão sofreu sucessivos cortes orçamentários ao longo dos últimos anos. Diante desse quadro, o gestor precisa tomar uma decisão acerca da melhor (re)distribuição do orçamento no âmbito das diretrizes que considera estratégica. Embora possamos compreender as dificuldades impostas aos órgãos, os números baixos dedicados à gestão de documentos federais/arquivísticos traduzem um pouco que o órgão tem sido (ou tem) frustrado uma de suas funções mais relevantes no aspecto da transparência.

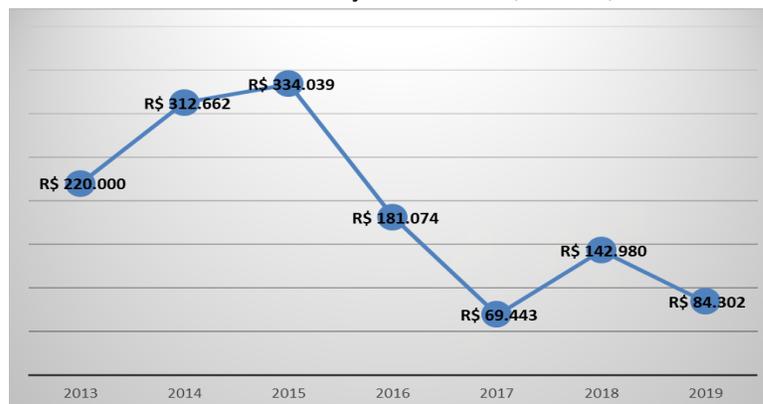
Gráfico 18 - Plano Orçamentário – Acesso à Informação

Fonte: Painel do Orçamento Federal.

O gráfico 18, cujo plano orçamentário engloba as funções relativas ao acesso à informação, permite inferir que este tema – previsto a partir da LAI – tem sido orçamentariamente pouco contemplado, pois a **alocação destinada tem revelado valores muito baixos (ratificando mais uma vez a resposta do E-SIC)**. Mais uma vez, destacamos que os Relatórios de Gestão do Arquivo Nacional apontam que o órgão sofreu sucessivos cortes orçamentários, indicando prejuízos às suas ações mais estratégicas.

Por outro lado, ambos os gráficos (17 e 18) denotam que o órgão tem feito escolhas nessa direção, pois o PO é uma prerrogativa vinculada a decisão da administração. Isto espelha que, **diante do quadro de pouco orçamento, a instituição não vem mantendo limites mínimos aceitáveis à continuidade dessas atividades essenciais, não sendo, em nossa observação, exclusiva culpa das restrições que lhe são impostas, e sim resultado de uma percepção de prioridades.**

Gráfico 19 - Plano Orçamentário – Capacitação de Recursos Humanos na área de Informação Documental (2013-2019)



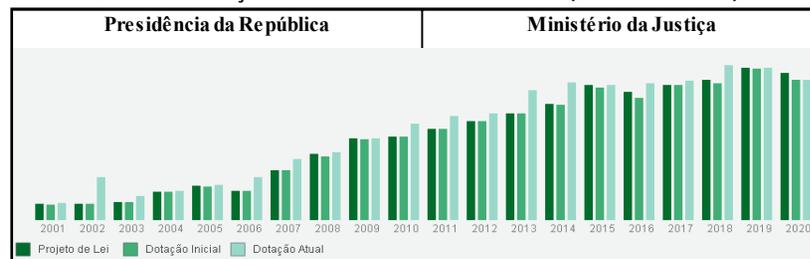
Fonte: Painel do Orçamento Federal.

Na mesma perspectiva das anteriores, o investimento em capacitação de pessoas para a área informacional tem se demonstrado incipiente. O gráfico 19, cujo plano orçamentário circunscreve-se nas funções relativas à capacitação de recursos humanos na área de informação documental permite inferir que este tema – previsto a partir da LAI – tem também sido orçamentariamente pouco contemplado, pois a alocação destinada tem ocupado valores muito baixos, em especial a partir de 2016.

Ainda que possamos compreender as dificuldades impostas aos órgãos, **os números baixos dedicados à capacitação do quadro no âmbito informacional revelam que este está sendo muito prejudicado**, pois as escolhas preferenciais dos governos e também da instituição (ainda que limitada pelos cortes) traduzem que o órgão tem sido (ou tem) frustrado uma de suas funções mais relevantes no aspecto da transparência.

Ao realizarmos a incursão sobre o orçamento do órgão, inquietou-nos saber se haveria diferença entre o orçamento disponibilizado ao órgão durante sua subordinação à Presidência da República (2001-2010) e o período em que ficou subordinado aos diferentes Ministérios da Justiça (2011-2020). Nesse sentido, na tabulação de dados do Painel, deparamo-nos com a seguinte situação:

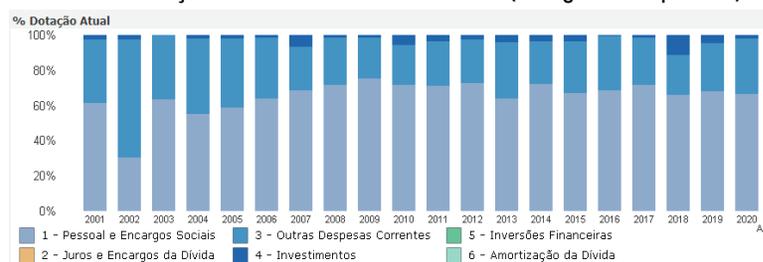
Gráfico 20 - Orçamento Fiscal Total – 2001 a 2020 (Presidência x MJ)



Fonte: Painel do Orçamento Federal (com adaptações do autor).

Em análise preliminar, verificamos, a partir do gráfico 20, que o orçamento do AN foi sendo expandido em quase todos os anos, (com algumas reduções) de 2002 para 2003; 2005 para 2006; 2014 para 2015 e de 2018 para 2019 e 2020. Por outro lado, em realidade, **não se tem havido espaço para atuação de investir** quando analisamos a distribuição complementar disposta a seguir e que pormenoriza os dados supra:

Gráfico 21 - Orçamento Fiscal Total – 2001 a 2020 (com gastos de pessoal)



Fonte: Painel do Orçamento Federal.

Observamos, que, embora tenha ocorrido uma expansão do orçamento em praticamente todo decurso dos últimos 20 anos, independentemente da localização organogrâmica do Arquivo Nacional, ao verificarmos a percentualização do gráfico 21 supracitado, depreende-se que o órgão possui, em média, entre 60 e 65% de seu orçamento **comprometido com pagamento de sua força de trabalho**¹¹⁴ (1 – Pessoal e encargos sociais); **em média, 30% destinado às despesas correntes (pagamento de água, luz e outras medidas de sobrevivência institucional) e um valor muito baixo para investimento (próximo da casa de 5%)**, que poderiam ser utilizados, por exemplo, para a expansão do AN ou outras ações relativas à sua infraestrutura e material permanente.

Nesse contexto, a partir da análise das seções dos Relatórios de Gestão do Arquivo Nacional, no período compreendido entre 2011 e 2018 (e avançando, na medida que a pesquisa o exigiu); considerando os apontamentos afirmados pelo próprio órgão através dos E-SICs sinalizados; e com base no POF, podemos verificar que o orçamento do órgão, em sua totalidade, e nos aspectos mais caros à transparência no âmbito arquivístico (acesso à informação e gestão de documentos), está sendo incipiente diante das demandas do mesmo e de seu papel no cenário informacional do país.

Diante do exposto, e com base na incursão realizada ao longo da discussão orçamentária, ponderamos como tais fatos revelam as possibilidades e limitações à transparência no âmbito do Arquivo Nacional.

114

Isto envolve servidores ativos e inativos (corpo funcional em atividade e aposentado do Arquivo Nacional).

Quadro 59 - Identificação das possibilidades e limitações no escopo das informações disponibilizadas nos Relatórios de Gestão 2011-2018 do Arquivo Nacional pertinentes ao orçamento do órgão (complementarmente aos E-SICs e POF)

Função dos RDGs	Relatam a realidade orçamentária, funcional e da missão institucional do órgão.
Elementos que possibilitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ---
Elementos que limitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pouco investimento nas ações que possuem impacto diretamente na questão do acesso à informação e da gestão de documentos. ▪ Contingenciamentos orçamentários recorrentes. ▪ Plano orçamentário para a gestão de documentos em rotina de redução. ▪ Plano orçamentário destinado ao acesso à informação em rotina de redução. ▪ Plano orçamentário destinado a capacitação de pessoal para a gestão de documentos em rotina de redução. ▪ Prejuízos ao desempenho em virtude dos limites de empenho. ▪ Orçamento concentrado nas despesas de pessoal e permanentes, com pouco espaço para investimento. ▪ Evidente falta de capacidade/interesse de planejamento orçamentário.

Fonte: elaborado pelo autor.

Nesse contexto, a partir da análise das seções dos Relatórios de Gestão do Arquivo Nacional (e subsidiariamente das respostas do E-SIC e do POF), no período compreendido entre 2011 e 2018, pode-se verificar que o orçamento do órgão precisa ser revisto de modo mais estratégico, em especial pela função que possui no escopo das ações arquivísticas necessárias à transparência pública no Brasil.

4.4.3 RELATÓRIO DE GESTÃO DO ARQUIVO NACIONAL – DIMENSÃO FUNCIONAL

Acerca da análise funcional do órgão – que compreende o diagnóstico da força de trabalho da instituição arquivística, revelando lacunas na composição e na estratégia de recursos humanos que impactem na missão institucional, dentre elas a função de GD (tema central para a transparência) –, aprofundamos a abordagem com base nos RDGs do AN.

Previamente, cabe salientar a relevância das pessoas neste contexto. Defendemos que qualquer organização, seja ela qual for, precisa contar com o elemento humano, pois é a sua existência que faz com que as instituições (privadas ou públicas) atendam aos seus diferentes objetivos, persigam sua missão e consigam atender sua visão de futuro ou proporcionem valor público à sociedade (no caso das instituições estatais).

Segundo De Ré e De Ré (2010, p. 82) “[...] toda estratégia de gestão de pessoas deve ser direcionada para a produção de um desempenho superior, consistente com os objetivos da organização”. Ainda que questionemos a busca por desempenho sem precedentes por vezes impostas pelo universo organizacional, entendemos que o alinhamento entre as necessidades do trabalhador e a instituição deve refletir a troca e a cooperação de ambos para que esta relação seja bem-sucedida. Todavia, esta possibilidade é complexa, pois envolve um elenco de relacionamentos e objetivos desafiadores para se gerir. Na concepção de França (2014, p. 5), a gestão de pessoas compreende: “[...] contratação, incluindo recrutamento e seleção de pessoas; treinamento e desenvolvimento; remuneração e benefícios; banco de talentos; segurança, saúde e qualidade de vida; comunicação com os empregados; [...] competência integrada aos aspectos socioeconômicos e pessoais”. Ao mesmo tempo, a autora defende que os objetivos dos elementos ulteriores, envolvem:

“[...] apoiar conceitualmente uma gestão integrada de pessoas e organizações; [...] estimular uma visão crítica e de contínuo aprimoramento na gestão de pessoas; alinhar o conceito de competência em gestão de pessoas a questões práticas” (*idem*). Sem nos determos a todas as questões citadas pela autora, oportuniza-se ainda mencionar que elas “[...] formam um conjunto complexo e frequentemente difuso, com lacunas e sobreposições que dificultam a localização precisa do lócus de decisão sobre ações e programas de gestão de pessoas [...]” (FRANÇA, 2014).

Vale dizer que uma organização, formada por “recursos” financeiros e humanos, deve adotar uma visão especial e atenta sobre os últimos, pois absolutamente nenhum ato de gestão organizacional pode ser bem-sucedido se vier desprendido de compreender as peculiaridades dos indivíduos que a constituem.

No âmbito do serviço público e fora dele, os servidores são parte fundamental da engrenagem que faz o país funcionar, sem os quais as políticas públicas não se concretizam, quer seja para a elaboração de sua concepção, através de suas experiências e conhecimentos, quer seja para a operacionalização, na ponta, de ações destinadas à saúde, à educação, à cultura, aos direitos humanos, à justiça social e, neste escopo – por que não? –, à informação e todos os processos que estão relacionados com sua garantia.

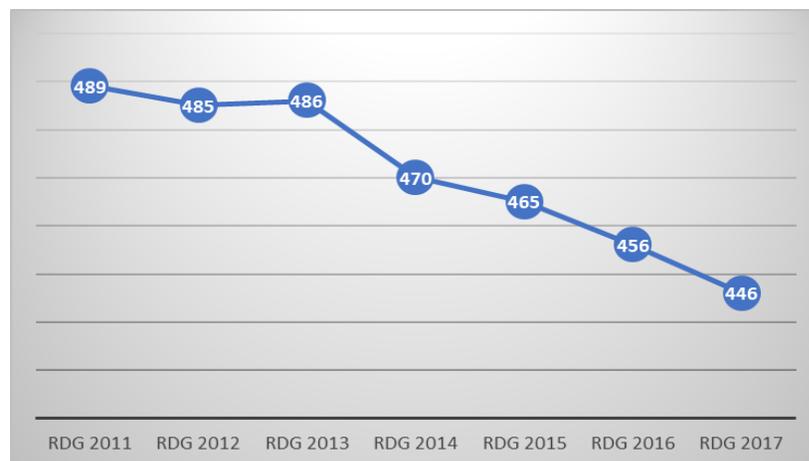
Logo, o corpo funcional público-estatal precisa ser valorizado na medida de sua importância diante das atividades e ações empreendidas pelo país e, além disso, não pode corresponder a um número de integrantes que desfavoreça o funcionamento da máquina pública, o que vem ocorrendo sistematicamente sob o discurso de “Estado mínimo”¹¹⁵. É por isto que a perspectiva funcional precisa ser discutida reiteradamente, pois podemos encontrar nela

115

Diretrizes estatais que visam não interferir nas relações econômicas e buscam diminuir o papel do Estado junto à sociedade.

lacunas que inviabilizam as estratégias das instituições, dentre elas as que servem ao Estado, como é o caso do Arquivo Nacional, que necessita de estrutura de pessoal adequada ao cumprimento de todas as funções que possui, em especial, no âmbito da gestão de documentos públicos federais. Assim, sobre estes entendimentos e premissas, procedemos às análises a seguir.

Gráfico 22 - Evolução do número de servidores vinculados ao órgão (2011-2017)¹¹⁶

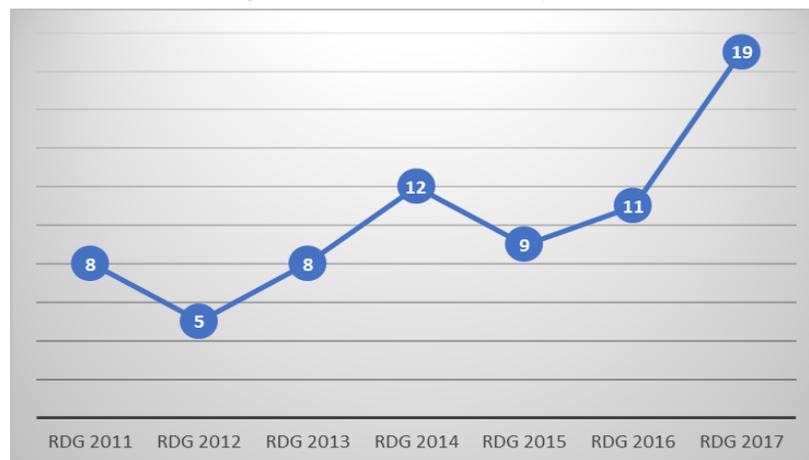


Fonte: RDG AN 2011-2017. Elaborado pelo autor.

A partir do gráfico 22, verificamos que a força de trabalho do AN, vinculada diretamente ao órgão, vem sendo reduzida ano após ano, situação que demonstra uma fragilidade no escopo de recursos humanos da instituição, inviabilizando sua capacidade institucional na intenção de dar andamento as suas atividades, quer sejam elas meio (administração geral) ou fim (gestão de documentos, preservação da memória nacional e acesso à informação).

116

Utilizamos o limite de 2017, pois o relatório de 2018 (com novo *layout*) não computa mais os servidores em separado como até então ocorria, aglutinando-se MJ (Órgão superior) e AN (Instituição subordinada diretamente).

Gráfico 23 - Evolução do número de servidores aposentados (2011-2017)

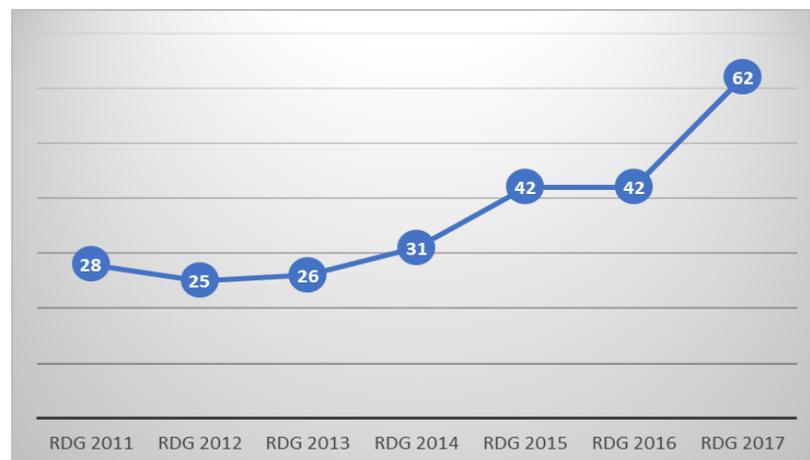
Fonte: RDG AN 2011-2017. Elaborado pelo autor.

No sentido imediatamente oposto (ainda que em menor quantidade) ao qual ocorre a redução de servidores ativos, acompanha-se uma expansão dos servidores inativos (em especial, aqueles aposentados). Como se depreende do quadro supracitado, em seis anos, o AN aposentou 63 servidores. Em um quadro efetivo com 470 servidores, em média, podemos dizer que 35% da força de trabalho tem se direcionado à inatividade, gerando possíveis prejuízos à memória institucional, à redução da capacidade de atuação do órgão, e à possibilidade de garantir, por exemplo, uma adequada transição do conhecimento institucional entre as diferentes gerações.

Se a aposentadoria fosse acompanhada de uma proporcional reposição da força de trabalho, por meio de concursos públicos, isto seria favorável ao órgão, pois se veria uma tendência de sua oxigenação. O problema é que isto não acontece. Ou seja, como ocorre em boa parte das instituições públicas brasileiras, a aposentadoria vai aumentando e a recomposição de pessoal não acontece na mesma, e necessária, medida.

Logo, consideradas as funções do Arquivo Nacional no cenário do acesso à informação e da gestão de documentos, em especial, e ainda na possibilidade de uma futura expansão (ou regionalização, como propõe a Lei de Arquivos), faz-se emergente o aumento do quadro, especialmente quando se sabe que o último concurso do Arquivo Nacional ocorreu no ano de 2006 (há 14 anos). Segundo o último edital, de nº 01/2006, 102 vagas, 62 (60%) destinavam-se às funções específicas da área arquivística. Por outro lado, após quase duas décadas, verifica-se que a recomposição da força de trabalho não é uma realidade para o órgão (ainda que se aproxime quase uma década e meia sem certame).

Gráfico 24 - Evolução do número de servidores requisitados de outros órgãos (2011-2017)



Fonte: RDG AN 2011-2017. Elaborado pelo autor.

Observa-se ainda que o órgão tem gerenciado seu esvaziamento sistemático com a chegada de servidores requisitados (cedidos) de outros órgãos e entidades. Em que pese ser valiosa essa estratégia de recrutamento, diante de um cenário sem concursos públicos como exposto, verifica-se, por outro lado, uma redução do corpo funcional

próprio, trazendo eventuais prejuízos à cultura e ao clima organizacional. Além disso, este tipo de vínculo precário é prejudicial por dois motivos: a) a qualquer momento a instituição pode perder aquela força de trabalho, que pode ser requisitado pelo órgão de origem; e b) a memória institucional fica prejudicada, pois as práticas estão sendo distribuídas para servidores que, num futuro próximo, podem não estar no órgão. Reconhecemos esta como um solução para situações emergenciais, na medida em que não se consegue fazer um concurso, sendo, este sim, o mais indicado meio de provimento.

A título de ratificar os dados, solicitamos ao AN, através de E-SIC, informações mais pormenorizadas sobre a força de trabalho, entre elas a composição funcional total da força de trabalho entre 2011 e 2019. Recebemos: os dados tão somente dos últimos cinco anos (o que ocorrera pois um quinquênio é o máximo permitido pelo SIAPE); o quantitativo de cargos (já que este detalhamento inexistia nos RDGs) também enviados entre 2015 e 2019; os servidores lotados na Coordenação-Geral de Gestão de Documentos (COGED); e dados gerais sobre pessoal terceirizado e no âmbito da COGED. As respostas, tabuladas e compiladas, apresentamos a seguir.

Tabela 5 - Situação funcional do Arquivo Nacional

SITUAÇÃO FUNCIONAL	EXERCÍCIO				
	2015	2016	2017	2018	2019
ATIVO PERMANENTE	452	446	437	435	410
APOSENTADO	102	109	126	130	143
CEDIDO/REQUISITADO	42	42	61	69	79
NOMEADO CARGO COMIS.	2	2	4	6	2
ATIVO EM OUTRO ÓRGÃO	12	10	7	6	10
EXCEDENTE À LOTAÇÃO	1	1	1	1	0
EXERC. DESCENT. CARREIRA	0	0	1	0	1

ESTAGIÁRIO	3	4	1	0	0
EXERC. 7 - ART. 93 - 8112	0	0	0	0	1
BENEFICIÁRIO PENSÃO	41	42	45	56	61
TOTAL	655	656	683	703	707

Fonte: E-SIC / AN. Elaborado pelo autor.

A partir da tabela 5, observamos que, em média, **para cada cinco servidores ativos, há um correspondente na condição de aposentado (21%) da força de trabalho**¹¹⁷. Quando somamos os beneficiários de pensão aos de aposentados (o que configura o chamado pessoal inativo), inferimos que, nesta segunda configuração em torno da média, **cada quatro servidores ativos corresponderiam a um inativo (25%)**. Isso demonstra que os aposentados (e inativos) ocupam fatia importante do AN (ao menos um quarto, ou 25%)¹¹⁸. Além disso, verifica-se o decréscimo do número de servidores ativos (já apontado), o aumento sucessivo do número de aposentados e pensionistas e a expansão do número de requisitados, incorrendo nas questões já abordadas. Com relação aos cargos detalhados, entre 2015-2019, apresentamos a tabela a seguir:

Tabela 6 - Distribuição dos cargos no Arquivo Nacional (2015-2019)

CARGO EFETIVO	EXERCÍCIO					CARGO EFETIVO	EXERCÍCIO					
	Parte 1/2	2015	2016	2017	2018		2019	Parte 2/2	2015	2016	2017	2018
ARQUITETO	3	3	2	1	1	TÉC. EM COM. SOCIAL	4	4	3	2	2	
ECONOMISTA	1	2	1	1	1	AG. ADMINISTRATIVO	113	111	112	114	112	
ENGENHEIRO	5	4	4	3	2	AG. ANALISTA DOCUMENTAL	3	3	2	2	3	
ENG. FLORESTAL	2	2	2	2	1	AG. DE CINEFOTO	1	1	1	1	1	

117 [Soma total de aposentados no último quinquênio] / [ativos + aposentados] = 610/2790 = 0,21 (21%).

118 [Soma total de inativos (aposentados + beneficiários de pensão) no último quinquênio]/[inativos] = 855/3035 = 0,28 (28%).

ENG. QUÍMICO	1	1	1	1	1	AG. DE PORTARIA	15	14	14	14	13
ESTATÍSTICO	2	2	1	1	0	AG. DE VIGILÂNCIA	1	1	1	1	1
ADMINISTRADOR	11	10	9	10	10	NA. PROCESSO LIB.	1	1	1	1	1
NA. ACOMP. PROJ.	1	1	1	1	1	ART. ARTE GRÁFICA	3	2	2	2	2
NA. ECONÔMICO	1	1	1	1	1	ARTÍF. DE CARPINT.	1	1	1	1	1
ANALISTA TÉC-ADM	1	5	11	11	9	ASS ADMINISTRATIVO	2	2	2	1	1
ANTROPÓLOGO	5	1	1	1	1	AUXILIAR ADM.	2	2	2	2	2
ARQUIVISTA	47	47	48	47	45	AUX. DE ENF.	1	1	1	1	1
ASS. DE PESQ.	1	1	1	1	1	AUX. DE RECREAÇÃO	1	1	1	0	0
ASSISTENTE SOC.	1	1	2	2	2	AUX. EM ASS. CULT.	1	1	1	1	1
BIBLIOTECÁRIO	16	16	16	16	16	CONTÍNUO	1	0	0	0	0
CONTADOR	2	2	2	2	2	DATILÓGRAFO	14	16	16	18	17
ESP. DE NS*	23	22	22	22	19	ESP. DE NÍVEL MÉDIO	56	56	53	53	51
ESP. EM EDUCAÇÃO	1	1	1	1	1	MOTORISTA	1	1	0	0	0
MÉDICO	2	2	2	2	2	MOTORISTA OFICIAL	3	3	3	3	3
PESQUISADOR	1	1	1	0	0	OF. DE CONST. CIVIL	1	1	1	1	1
PROM. DE EVENTOS	2	2	2	2	2	OP. DE ÁUDIO	2	2	2	2	2
PSICÓLOGO	2	2	2	2	2	OP. GERADOR CARAC.	1	1	1	1	1
NUTRICIONISTA	1	1	1	1	1	SECRETÁRIO	2	2	1	1	0
TÉC DE NS	2	2	2	2	1	TÉC. DE ARQUIVO	23	23	20	20	17
TÉC. EM ASS. EDUC.	8	8	8	8	7	TÉC. DE NÍVEL MÉDIO	17	17	15	15	15
TÉC. EM COM. SOC.	4	4	3	4	3	TÉC. ESPECIALIZADO	2	2	2	2	2
TÉC. ESPEC.	3	3	2	2	2	ARTÍF. DE EST. OBRAS	1	1	1	1	1
TÉC. PROPAGANDA	2	2	2	2	2	ARTÍF. DE MECÂNICA	1	1	1	1	1
ODONTÓLOGO - 30H	1	1	1	1	1	AUX. OPERAC. ESPEC.	1	1	1	1	1
TÉC. ASS. CULTURAIS	22	22	22	21	18	AUX. OP. SERV. DIV.	2	2	2	2	1
TOTAIS							452	446	437	435	410

Fonte: E-SIC / AN.

Analisando-se o instrumento acima, observa-se (em cinza escuro) os cargos que diretamente se relacionam com a área arquivística. Existem ainda cargos que, pela nomenclatura, indicam a possibilidade (e não a certeza) de eventuais ocupantes da área de arquivo: especialista de nível superior e técnico em assuntos culturais, por exemplo. Depreendemos da tabela que, dentre aqueles cargos com definições exclusivas para os arquivistas (ou técnicos de arquivo, com formação intermediária), observamos, em média, um número baixo em relação ao total de cargos ocupados.

Considerando tão somente os cargos que são ocupados, com garantia legal, por arquivistas (arquivista e técnico de arquivo), este composto amostral computa, em média, 67 servidores que, da média total, representam pouco mais de 15% do corpo funcional do Arquivo Nacional.

Considerando que é no profissional de arquivo que, no Brasil, se inserem as atribuições de gestão de documentos mais voltadas à seleção, tratamento, arquivamento e afins, entendemos como baixa a presença desse grupo funcional, considerada a missão da entidade em análise. Com relação aos servidores lotados na COGED, que tem uma ampla gama de funções no âmbito da Gestão de Documentos, como se depreende da leitura do art. 6º do Regimento Interno da instituição, foi-nos informada a seguinte composição:

Tabela 7 - Número de servidores efetivos, por cargo ocupado, na Coordenação-Geral de Gestão de Documentos do Arquivo Nacional (2015-2019)

CARGO EFETIVO	EXERCÍCIO				
	2015	2016	2017	2018	2019
ADMINISTRADOR	1	1	0	0	0
ARQUIVISTA	2	2	3	4	5
ESPECIALISTA DE NÍVEL SUPERIOR	7	7	7	7	6
TÉCNICO DE NÍVEL SUPERIOR	1	1	1	1	1

TÉCNICO EM ASSUNTOS CULTURAIS	5	5	5	5	4
AGENTE ADMINISTRATIVO	7	5	3	3	2
DATILÓGRAFO	1	1	1	1	1
TOTAL	24	22	20	21	19

Fonte: E-SIC / AN.

Consideradas as funções da área (em especial a gestão de documentos), **o número de servidores totais vem caindo sistematicamente**. Ademais, dentre aqueles que exercem funções no âmbito arquivístico, o quadro é lastimável. Observa-se, portanto, que, para fazer frente às demandas de capilaridade nacional as quais o AN tem por missão, a COGED não tem condições, com a força de trabalho apresentada, **de proporcionar melhores resultados, urgindo, assim, a necessidade de um novo concurso e a recomposição de áreas estratégicas como a mencionada**. Em relação à força de trabalho terceirizada, em âmbito institucional, não obtivemos a informação, até o fechamento da pesquisa. Com relação à COGED, fomos informados sobre a inexistência deste tipo de vínculo precário na referida área finalística.

Diante do exposto, com base na incursão realizada ao longo da discussão funcional, ponderamos como eles revelam as possibilidades e limitações à transparência no âmbito do Arquivo Nacional.

Quadro 60 - Identificação das possibilidades e limitações no escopo das informações disponibilizadas nos Relatórios de Gestão 2011-2018 do Arquivo Nacional pertinentes aos recursos humanos do órgão

Função dos RDGs	Relatam a realidade orçamentária, funcional e da missão institucional do órgão.
Elementos que possibilitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ampliação da escolaridade dos servidores.

Elementos que limitam a efetividade da transparência pública.

- Último concurso público em 2006.
- Redução do número de servidores efetivos do quadro do AN.
- Aumento das aposentadorias.
- Aumento da força de trabalho requisitada.
- Relação ativo x inativo representando desequilíbrio.
- Baixo nº de servidores da arquivologia no total do corpo funcional.
- Baixo nº de servidores na COGED diante de suas funções.

Fonte: elaborado pelo autor.

Nesse contexto, a partir da análise das seções dos Relatórios de Gestão do Arquivo Nacional no período compreendido entre 2011 e 2018, e, principalmente dos E-SICs realizados e respondidos, podemos verificar que o quadro do órgão precisa ser observado de modo mais estratégico, em especial pela função que possui no escopo das ações arquivísticas necessárias à transparência pública no Brasil, dentre elas a gestão documental.

4.4.4 RELATÓRIO DE GESTÃO DO ARQUIVO NACIONAL – DIMENSÃO DOCUMENTAL

O estudo dos Relatórios de Gestão do Arquivo Nacional do Brasil trazem elementos que lançam luz sobre as questões que cercam sua atuação na condição de um “dispositivo de acesso à informação”, como demonstrado até aqui. Todavia, nenhuma das outras dimensões analisadas ofertou, por meio deste instrumento, tantos conteúdos relevantes para a discussão que aqui se avizinha, envolvendo o estudo e a análise da gestão de documentos como missão da instituição arquivística, e proporcionando que seja verificado o desempenho da instituição diante de sua principal função para o acesso e para a transparência no cenário governamental: a gestão de documentos.

Os relatórios analisados seguem, em geral, o padrão estabelecido pelo Tribunal de Contas da União, que, em 2018, expediu novas orientações gerais para sua elaboração, atribuindo ao documento novas características gráficas que, como elemento visual, foi positivo, mas, do ponto de vista dos dados, entendemos como um tanto quanto compilado em excesso, descaracterizando os órgãos individualmente e proporcionando, tão somente, o conjunto do ministério superior. De todo modo, nosso foco recaiu exclusivamente sobre a gestão de documentos e as eventuais questões transversais que poderiam afetar a missão da instituição sobre esta atividade que reconhecemos como fundamental ao acesso à informação.

Para dar a densidade à análise, foi feita a opção de oferecer para o leitor um quadro sintético de cada RDG, de modo a representar o status da instituição, que, em conjunto, podem evidenciar se o Arquivo Nacional, no período de recorte, apresenta uma gama de fraquezas e se o mesmo, no decurso do tempo, vem conseguindo mitigá-las.

Ao longo de nossa investigação, compreendida nos RDGs de 2011 a 2018, observamos que o órgão: acredita na existência de uma política nacional de arquivos; realiza, rotineiramente, oficinas temáticas sobre GD; segue protocolos internacionais de cooperação; estabelece metas para desenvolvimento de suas funções; vem ampliando sua visão gerencial, adotando o conceito de macroprocessos finalísticos nos últimos anos; e ainda tem buscado ampliar seu parque tecnológico no escopo de suas funções relacionadas à gestão e à memória.

Em relação à gestão de documentos federais, os RDGs do órgão descrevem que esta “[...] tem como objetivo garantir que os documentos produzidos e acumulados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal sejam localizados com rapidez e sem dificuldades, **assegurando ao governo e ao cidadão acesso pleno às informações primordiais para a defesa e garantia de seus direitos [...]**” (RDG, 2011, p. 13, grifo nosso).

A partir desse reconhecimento, que entendemos como legítimo e pertinente, e em pesquisa realizada a partir de uma busca nos RDGs sob a palavra-chave “gestão de documentos”, identificamos alguns trechos a partir dos quais podemos interpretar, por meio do referido documento oficial, a situação da instituição na perspectiva dos processos de GD ao longo dos últimos anos. Nessa direção, passamos à análise ponto a ponto a seguir.

4.4.4.1 Relatório de Gestão 2011 – dimensão documental

Quadro 61 - Trecho 1 - RDG2011

RDG2011	
TRECHO SELECIONADO	Página
<p>“No âmbito da Gestão de Documentos Federais, que tem como objetivo garantir que os documentos produzidos e acumulados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal sejam localizados com rapidez e sem dificuldades, assegurando ao governo e ao cidadão acesso pleno às informações primordiais para a defesa e garantia de seus direitos, foram empreendidas atividades, em conjunto com a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Departamento de Governo Eletrônico (e-gov), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para definir os padrões para a Estruturação de Informações de Protocolo para a Sociedade, culminando com a absorção de todas as competências relativas às atividades de protocolo e arquivos pelo Sistema de Gestão de Documentos - SIGA, da Administração Pública Federal, cujo órgão central é o Arquivo Nacional, o que permitirá ao cidadão acompanhar a tramitação dos documentos de seu interesse em qualquer órgão ou entidade. Além de dar continuidade à revisão do Código de Classificação e da Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo referentes às Atividades-Meio da Administração Pública e da prestação de orientação técnica a, aproximadamente, cento e trinta e dois órgãos e entidades da Administração Pública Federal no que diz respeito à análise para aprovação de códigos de classificação e tabelas de temporalidade e destinação de documentos de arquivo referentes às atividades-fim de órgãos e entidades [...]”</p>	13

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2011. (grifos nossos).

Conforme o quadro 61, o órgão, já no ano de 2011, defendia a absorção da atividade de protocolo¹¹⁹, que, depreendemos do relatório em análise, não estaria no escopo do Sistema de Gestão de Documentos – SIGA e, sim, no Sistema de Serviços Gerais (SISG), cujas respectivas configurações serão pormenorizadas mais à frente. Contudo, o trecho sinaliza que, na elaboração de sistemas estruturantes de governo, foi desconsiderada do escopo do Arquivo Nacional (órgão central/gestor do SIGA) uma de suas funções fundamentais da gestão de documentos, apontando **sua incapacidade de se articular para garantir que suas funções precípuas sejam respeitadas**. Por outro lado, verifica-se, quer seja por uma decisão política, quer seja pelo desconhecimento da atividade no âmbito arquivístico, o possível descrédito e não compreensão dos formuladores da norma e a ingerência de órgãos não arquivísticos no escopo das ações de informação. O controle sobre a protocolização da documentação federal necessita estar em posse do AN (como de outros arquivos), pois é uma função importante no âmbito da classificação. Se este procedimento for incorretamente realizado, por exemplo, a destinação final do documento no arquivo (corrente, intermediário ou permanente) **pode ser incorreta e causar prejuízos incontornáveis à administração**. Isto é, a destinação equivocada de fase neste processo traz prejuízos à memória e à transparência, com eventuais eliminações incorretas ou acúmulo de documentos desnecessários que deveriam ser destinados à eliminação.

Quadro 62 - Trecho 2 - RDG2011

RDG2011	
TRECHO SELECIONADO	Página
"Fortalecimento do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA, da APF, com alteração do Decreto que cria o Sistema e absorção de todas as competências relativas a protocolo e arquivos da APF hoje geridas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão "	15

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2011. (grifos nossos).

119

"Serviço encarregado do recebimento, registro, classificação (2), distribuição, controle da tramitação e expedição de documentos" (Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística, 2020).

Conforme o quadro 62, o órgão entende que o sistema que encabeça as funções protocolizadoras e arquivísticas precisa estar sob sua condução, elemento reconhecido em diferentes RDGs no período analisado. Verificamos, aqui, a confirmação do exposto da análise do trecho 1 anterior, de onde se pode depreender a existência de atividades/funções arquivísticas de competência do AN como atribuição de outros órgãos (neste caso, o extinto Ministério do Planejamento, atual Ministério da Economia), em específico aquelas relacionadas à gestão da comunicação e “da documentação”. **Ao fragilizar a função do Arquivo Nacional, tem-se, por conseguinte, prejuízo à sua função como agente central arquivístico, comprometendo a gestão de documentos e, em cadeia, os serviços de acesso informacional destinados à efetividade da transparência.**

Quadro 63 - Trecho 3 - RDG2011

RDG2011	
TRECHO SELECIONADO	Página
“As prioridades futuras do Arquivo Nacional incluem o fortalecimento do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA, da APF, com alteração do Decreto que cria o Sistema e absorção de todas as competências relativas a protocolo e arquivos da APF hoje geridas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A sanção da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações públicas, exigirá a realização no Arquivo Nacional de ações emergenciais para melhor instrumentalizar a instituição, com a reestruturação do Arquivo Nacional como Autarquia e a criação de um plano de cargos e salários para os servidores”	58

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2011.

No quadro 63, além de reafirmar a questão que envolve a atividade de protocolo, o órgão apresenta duas dimensões que almeja no então futuro: 1) o reconhecimento de que deveria ter papel central na Lei de Acesso à Informação e, em decorrência disto 2) ter sua infraestrutura melhorada/ampliada, transformando-se em uma autarquia¹²⁰ e estabelecendo um plano de cargos e salários para seu

120

“O serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada” (Decreto Lei nº 200/1967).

corpo funcional compatível com suas atividades. **No decorrer da análise em curso, verifica-se que nem o protocolo, nem a forma autárquica e muito menos o plano de carreira se configuraram como realidade em 2020. Isto reflete, em nossa análise, o pouco poder político do Arquivo Nacional e, por outro ponto de vista, o não reconhecimento governamental da relevância desta instituição no escopo da gestão sobre a documentação federal.**

Quadro 64 - Trecho 4 - RDG2011

RDG2011	
TRECHO SELECIONADO	Página
"Será de vital importância promover investimentos para ampliação de nossa área de guarda de acervos , tanto no Rio de Janeiro quanto em Brasília, com a expectativa de ampliação de recolhimentos de documentos federais a partir de campanha de estimular a entrada de documentos na Instituição a ser empreendida pelo Ministro de Estado da Justiça"	58

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2011. (grifos nossos).

O quadro 64 aponta duas relevantes funções na perspectiva da Gestão de Documentos: o depósito¹²¹ e o recolhimento¹²². Reconhece-se, neste ponto, a necessidade de uma expansão física para que, então, se possa recolher documentos de valor permanente, uma vez que, sem o espaço adequado, isto não se configura possível. Por outro lado, ao não conseguir recolhê-los por incapacidade física, o órgão não executa uma importante etapa da gestão de documentos relativa àqueles de natureza histórica, por exemplo. Ao não gerir tais documentos, que podem estar sob custódia de seus órgãos produtores no âmbito do Executivo federal, **fragiliza-se o acesso à informação e a possibilidade de transparência no que diz respeito**

121 "Local de guarda de documentos" (Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística, 2020).

122 "Entrada de documentos públicos em arquivos permanentes com competência formalmente estabelecida" (Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística, 2020).

ao recorte sócio-histórico da nação, além de ser um não atendimento ao artigo 18 da Lei de Arquivos, que diz: “Compete ao Arquivo Nacional a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda, e acompanhar e implementar a política nacional de arquivos” (BRASIL, 1991).

Quadro 65 - Trecho 5 - RDG2011

RDG2011	
TRECHO SELECIONADO	Página
<p>“Ação 4900 – Capacitação de Recursos Humanos na Área de Informação Documental. Está ação tinha uma dotação orçamentária de R\$ 685.000,00, posteriormente reduzida para R\$ 618.000,00. Entretanto cabe destacar que deste valor foram tornados créditos indisponíveis por contingenciamento R\$ 471.532,27. Do limite de movimentação de empenho autorizado no valor de R\$ 146.467,73 foram empenhados o valor de R\$ 142.524,00. A meta física atingida foi de 69,06% da meta inicialmente prevista. Muitas ações de capacitação foram inviabilizadas em virtude do limite da despesa com empenho de diárias e passagens, o que ocasionou o cancelamento da participação de servidores em alguns dos eventos de capacitação fora das cidades do Rio de Janeiro e Brasília. Com a opção prioritária de realização de eventos de capacitação internos ministrados por servidores especialistas ou oferecidos por outras instituições nas cidades de exercício dos servidores”</p>	61

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2011.

O quadro apresenta as dificuldades que o órgão vem passando, **entre eles cortes orçamentários** que acabam impactando medidas relevantes, dentre elas, a capacitação de pessoal na área de informação documental. Há um prejuízo na ponta do serviço, pois o cidadão não terá no agente público do órgão arquivístico nacional um sujeito capacitado e com as condições para que suas necessidades informacionais possam ser supridas, mesmo na iminente expansão da informação pública, que se avizinhava à época (período pré-LAI).

4.4.4.2 Relatório de Gestão 2012 – dimensão documental

Quadro 66 - Trecho 1 - RDG2012

RDG2012	
TRECHO SELECIONADO	Página
"Realização do "IV Seminário Gestão de Documentos Arquivísticos na Administração Pública Federal", com o tema 'Lei de Acesso a Informações – Gestão de Documentos, Transparência e Cidadania', no âmbito do 'IV Encontro Técnico dos Integrantes do Sistema de Gestão de Documentos – SIGA, da Administração Pública Federal', ocorrido no período de 25 a 28 de junho de 2012, em Brasília. Realização de missões de orientação técnica aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal para o desenvolvimento de programas de gestão de documentos, visando o controle da produção, tramitação, organização, classificação e avaliação de documentos."	15

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2012.

O quadro 66 aponta que, mesmo com dificuldades orçamentárias, o órgão tenta realizar eventos pertinentes à área de Gestão de Documentos e continuou a realizar suas orientações na figura de instituição de referência arquivística. Embora pudéssemos realizar uma crítica acerca da dimensão dos eventos e apoios aos órgãos relacionados, neste ponto, encaramos a questão como uma realidade que acomete o AN, bem como outras instituições públicas do cenário federal: **o estrangulamento orçamentário e, mesmo diante deste quadro, a continuidade de suas ações ainda que num cenário de tanta adversidade infraestrutural.**

Quadro 67 - Trecho 2 - RDG2012

RDG2012	
TRECHO SELECIONADO	Página
"Foram contabilizados 294 órgãos e entidades federais desenvolvendo atividades de gestão de documentos. Foram capacitados 157 servidores de órgãos e entidades integrantes do SIGA em gestão de documentos"	16

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2012.

O quadro 67 sinaliza o quantitativo de órgãos e entidades que estariam realizando gestão de documentos e capacitação de servidores no ano analisado. Acerca do primeiro dado, em consulta ao Sistema de Informações Organizacionais (SIORG)¹²³, estimamos que existam sob a gestão do Poder Executivo federal, em 2012, pouco mais de 1.000 órgãos/entidades. Sob esta, se analisado o número identificado (que não tem um teor descritivo-qualitativo), indicar-se-ia que **mais de 70%, à época, não executariam ações de GD**, frustrando qualquer expectativa no trato documental direcionado à transparência. Do mesmo modo, acerca do número de servidores capacitados, com base no número de servidores ativos disponível no período no Painel Estatístico de Pessoal, computavam-se um total de 583.514 servidores federais. Logo, a capacitação, naquela época, de 157 **servidores reflete tão somente 0,02% do total, um número baixo, em especial, ao se considerar que a gestão de documentos é uma prerrogativa das áreas arquivísticas.**

Quadro 68 - Trecho 3 - RDG2012

RDG2012	
TRECHO SELECIONADO	Página
<p>INDICADOR NÚMERO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES INTEGRANTES DO SIGA QUE DESENVOLVEM ATIVIDADES DE GESTÃO DE DOCUMENTOS DE FORMA SISTÊMICA</p> <p>DESCRIÇÃO DO INDICADOR</p> <p>Auferir a quantidade de órgãos e entidades federais que desenvolvem atividades de gestão de documentos de forma sistêmica, tendo em vista a legislação e normas arquivísticas vigentes, a partir da participação nas Subcomissões de Coordenação do Sistema de Gestão de Documentos - SIGA, da Administração Pública Federal e nas Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos.</p> <p>MÉTODO DE CÁLCULO</p> <p>Soma dos órgãos e entidades federais atuando nas Subcomissões de Coordenação do Sistema de Gestão de Documentos - SIGA, da Administração Pública Federal e nas Comissões de Avaliação de Documentos.</p>	19

123

Governo Federal. Disponível em: https://siorg.planejamento.gov.br/siorg-cidadao-webapp/pages/listar_organos_estruturas/listar_organos_estruturas.jsf#bxResultado. Acesso em: 2020.

INDICADOR NÚMERO DE REUNIÕES TÉCNICAS REALIZADAS COM ÓRGÃOS E ENTIDADES INTEGRANTES DO SIGA PARA ORIENTAÇÃO NO ÂMBITO DA GESTÃO DE DOCUMENTOS

DESCRIÇÃO DO INDICADOR

Auferir a quantidade de reuniões técnicas realizadas com órgãos e entidades federais para orientação no âmbito da gestão de documentos, permitindo o cumprimento de suas responsabilidades legais perante a gestão dos documentos públicos, tendo em vista a função e o uso social dos arquivos.

MÉTODO DE CÁLCULO

Soma das reuniões com órgãos e entidades federais visando a orientação técnica no ano.

INDICADOR NÚMERO DE SERVIDORES DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES INTEGRANTES DO SIGA CAPACITADOS EM GESTÃO DE DOCUMENTOS

DESCRIÇÃO DO INDICADOR

Auferir a quantidade de servidores de órgãos e entidades integrantes do SIGA capacitados em gestão de documentos

MÉTODO DE CÁLCULO

Soma dos servidores de órgãos e entidades integrantes do SIGA capacitados."

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2012.

O quadro 68 destaca que o AN criou métricas (indicadores e métodos de cálculo) para elementos no âmbito da gestão de documentos. Por outro lado, em nossa incursão sobre este relatório e os demais documentos dos exercícios subsequentes, é possível afirmar que não se tem um resultado qualitativo e crítico da métrica estabelecida, apontando, *a priori*, **para o não acompanhamento dos protocolos gerenciais definidos pelo próprio órgão acerca das ações que se referem a gestão de documentos federais, tema relevante no âmbito do acesso e da transparência.**

Quadro 69 - Trecho 4 - RDG2012

RDG2012	
TRECHO SELECIONADO	Páginas
"Metas do Exercício. Meta: Aprovar marcos legais para os Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática (SISP), Sistema de Serviços Gerais (SIGG) e Sistema de Gestão	23-24; 27-28

de Documentos de Arquivo (SIGA) da Administração Pública Federal. **Meta:** Prédio construído, com moderna tecnologia aplicada à guarda e gestão de documentos produzidos e acumulados pela Administração Pública Federal. **Meta:** Aprovar marcos legais para os Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática (SISP), Sistema de Serviços Gerais (SIGG) e Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo (SIGA) da Administração Pública Federal. **Meta:** Aprovar normativas reguladoras das atividades de protocolo da Administração Pública Federal".

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2012.

Ainda no escopo métrico, conforme quadro 69, o órgão, em diferentes relatórios, apontara a necessidade de aprovar marcos legais sobre sistemas estruturantes e a criação de um prédio, questões que sinalizam a atividade de protocolo. A repetição dessas "metas" (algo a ser perseguido e atingido) prova que, em sucessivos períodos, **não se obteve êxito em conseguir atingi-las, ainda que estejam relacionadas às ações de gestão de documentos.**

Quadro 70 - Trecho 5 - RDG2012

RDG2012	
TRECHO SELECIONADO	Página
"Contingenciamento no exercício. Do Orçamento aprovado para o Arquivo Nacional, da ordem de R\$ 16.606.602,00, sendo o valor de R\$ 2.760.602,00 a título de crédito suplementar, o valor total disponibilizado para movimentação e empenho foi de R\$ 14.418.367,08, ficando contingenciado pelo órgão central o montante de R\$ 2.188.234,92. Devemos notar que a suplementação de crédito foi liberada para utilização em 20 de dezembro de 2012, assim o limite liberado destinou-se apenas para reforços de empenhos referentes a serviços continuados, e a contratações e aquisições para atender a demanda da Comissão Nacional da Verdade – CNV".	35

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2012.

O quadro 70 apresenta, pelo segundo ano subsequente, **um contingenciamento orçamentário no órgão, o que corrobora as discussões já empreendidas sobre a dimensão orçamentária.** Evidentemente, a falta de orçamento não é exclusividade do Arquivo Nacional. Mas, considerada sua relevância para o cenário de acesso informacional, o impacto sobre suas ações que garantam

essa atividade – relevante no escopo democrático, diga-se – inviabiliza este dispositivo em sua função de proporcionar transparência.

Quadro 71 - Trecho 6 - RDG2012

RDG2012	
TRECHO SELECIONADO	Página
<p>"Tendo em vista o fluxo da liberação de limites para movimentação e empenho não ter acompanhado às demandas do Arquivo Nacional, e levando-se em conta as despesas fixas vigentes, foi necessária a priorização de atividades e com isso algumas ações ficaram prejudicadas no seu desempenho, a saber: Capacitação de Recursos Humanos e Gestão de Documentos de Arquivo". "Ação de Gestão de Documentos de Arquivo: Esta Ação, estreante no Orçamento do Arquivo Nacional foi severamente prejudicada em razão da limitação da liberação de limites para movimentação e empenho, e também da especificidade dos serviços a serem contratados".</p>	35

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2012.

O quadro 71, último trecho analisado referente ao RDG 2012, **reforça três pontos que limitam a atuação do Arquivo Nacional:** 1) destinação de parte substancial do orçamento para as despesas de rotina; 2) nesse sentido, a necessidade de priorizar a alocação de recursos, inviabilizando ações de caráter estratégico ao acesso à informação; e 3) redução orçamentária no âmbito das ações de investimento, o que impede a expansão de serviços.

4.4.4.3 Relatório de Gestão 2013 – dimensão documental

Quadro 72 - Trecho 1 - RDG2013

RDG2013	
TRECHO SELECIONADO	Página
<p>"No âmbito da Gestão de Documentos Federais, o Arquivo Nacional atendeu a cento e cinquenta (150) órgãos e entidades da Administração Pública Federal, perfazendo um total de 697 orientações técnicas relativas à elaboração, análise para aprovação e aplicação de códigos</p>	13

de classificação e tabelas de temporalidade e destinação de documentos de arquivo; à elaboração e análise para aprovação de listagens de eliminação de documentos; ao acompanhamento dos trabalhos e atuação das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos e ao tratamento de acervos produzidos e acumulados por órgãos e entidades extintos. Cabe destacar a Portaria nº 154, de 18 de outubro de 2013, do Diretor-Geral do Arquivo Nacional, que aprova o Código de Classificação e a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo relativos às Atividades-Fim do Ministério da Defesa, bem como a Portaria nº 1.224, de 18 de dezembro de 2013, do Ministro de Estado da Educação que torna obrigatório o uso, por parte das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, do Código de Classificação e a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo relativos às Atividades-Fim das IFES, aprovados pela Portaria nº 092, de 23 de setembro de 2011, do Diretor-Geral do Arquivo Nacional. Ademais, a instituição, no contexto do Programa Permanente de Preservação Digital do Arquivo Nacional (AN Digital), concluiu o projeto “Especificação de Requisitos do Sistema de Preservação Digital” e iniciou o “Projeto Modelagem de Processos” e o “Projeto Internacional de Preservação de Documentos Digitais Autênticos – InterPARES 4”. **Por fim a retomada das discussões com a Secretaria de Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para implantação do Sistema de Protocolo Integrado e a feita das Portarias Interministeriais do MJ e do MP para revisão das Portarias nº 3, 5 e 12 relativas ao NUP [...]”**

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2013. (grifos nossos).

O quadro 72, primeiro do ano de 2013, apresenta que, mesmo com todas as limitações orçamentárias, o órgão segue com suas atividades. Por outro, continua buscando aperfeiçoar a questão da atividade de protocolo, fato recorrentemente citado desde o Relatório de Gestão 2011 analisado. Esta questão alerta para a descon sideração das necessidades apontadas pelo órgão ou **uma inadequação da instituição em como lidar com as questões de ordem política e de cunho gerencial.**

Quadro 73 - Trecho 2 - RDG2013

RDG2013	
TRECHO SELECIONADO	Página
“PROCESSOS: Produção e/ou disseminação de conhecimentos, procedimentos, boas práticas e normas técnicas. PRODUTOS: Normas, procedimentos, rotinas e boas práticas na área de gestão de documentos.	20

processamento, preservação e acesso elaboradas e disseminadas. **CLIENTES:** Sociedade; instituições públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; pessoas físicas e jurídicas de direito privado detentoras de arquivos que estabelecem acordo ou ajuste com o CONARQ."

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2013.

No quadro 73, consta um dos itens elencados nos macroprocessos finalísticos¹²⁴ da instituição, dentre eles aqueles relacionados à gestão de documentos federais. Nele, o AN reconhece os atores para os quais deve se dedicar: "Sociedade; instituições públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios", o que não identificamos em relatórios anteriores com tal grau de detalhamento. **Entendemos ser positiva a menção ao nicho para o qual atua, pois se pode empreender ações e estratégias e objetivos centrados no público-alvo, considerados suas peculiaridades, características e contextos.**

Quadro 74 - Trecho 3 - RDG2013

RDG2013	
TRECHO SELECIONADO	Página
"META: Integração, coordenação e fiscalização das atividades de gestão de documentos de arquivo desenvolvidas pelos órgãos e entidades integrantes do SIGA"	22

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2013.

No mesmo escopo de macroprocessos finalísticos (quadro 74), destacamos a menção à necessidade de fortalecer o SIGA, sistema estruturante do governo federal encabeçado pelo AN. Por outro lado, dado o número de órgãos do Executivo federal e das restrições orçamentárias sobre as quais o órgão vem passando, **identificamos neste anseio forte tendência à não concretude, pois inferimos que não há condições e recursos (humanos e monetários) capazes de sustentar seu leque de ações.**

124

Compreendemos como *macroprocessos finalísticos* as ações e atividades relacionadas à missão da organização/instituição, e que efetivamente contribuem para o estabelecimento do valor público à sociedade.

Quadro 75 - Trecho 4 - RDG2013

RDG2013	
TRECHO SELECIONADO	Página
"A consolidação da política nacional de arquivos, a orientação normativa do Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ e a capacitação dos profissionais de órgãos e entidades integrantes do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA, da Administração Pública Federal e do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR possibilitam o cumprimento de suas responsabilidades legais perante a gestão de documentos, tendo em vista a função e o uso social dos arquivos. Busca-se, assim, garantir a visibilidade da administração pública e contribuir para solucionar questões como a inexistência de critérios técnicos para o tratamento de acervos, a ausência de padronização em procedimentos e na terminologia, a dispersão de acervos documentais, a tendência à terceirização das atividades arquivísticas e a carência quantitativa e qualitativa de recursos humanos nessa área".	23

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2013. (grifos nossos).

Neste trecho do quadro 75, identifica-se mais uma vez que o AN reforça a existência de uma política nacional de arquivos. Entretanto, no escopo da função sociopolítica atribuída ao Arquivo Nacional, identificamos uma questão controversa do ponto de vista gerencial: a configuração do AN frente aos pares CONARQ, SIGA e SINAR. Esta configuração, na perspectiva de um gestor, denota uma certa confusão administrativo-estrutural pois, em que pese o primeiro (AN) seja partícipe – no caso do CONARQ – e órgão central de um sistema – no caso do SIGA, temos ainda a figura do SINAR (que tem o CONARQ como órgão gestor) – apontando-se, da leitura dos respectivos regimentos um amplexo de atividades similares e uma sobreposição de funções (e conflitos de competência gerencial), **o que, em nossa visão, pode atrapalhar a articulação em direção às possibilidades para uma implementação de políticas arquivísticas, em especial, aquelas destinadas à gestão de documentos federais essenciais à transparência das informações públicas.**

Quadro 76 - Indicativos de conflito de competência gerencial

FIGURA GERENCIAL →	ARQUIVO NACIONAL	CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS	SIGA	SINAR
FUNÇÃO PREVISTA NA LEGISLAÇÃO	Art. 18 - Compete ao Arquivo Nacional a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda, e acompanhar e implementar a política nacional de arquivos (Lei de Arquivos)	Art. 26 - Fica criado o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), órgão vinculado ao Arquivo Nacional, que definirá a política nacional de arquivos , como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos (SINAR) - (Lei de Arquivos).	Art. 2º - O SIGA tem por finalidade: I - garantir ao cidadão e aos órgãos e entidades da administração pública federal o acesso aos arquivos e às informações neles contidas , de forma ágil e segura, resguardados os aspectos de sigilo e as restrições legais (Decreto nº 4.915/2003).	Art. 10. O SINAR tem por finalidade implementar a política nacional de arquivos públicos e privados , visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivo (Regulamento da Lei de Arquivos)
MISSÃO INSTITUCIONAL	Implementar e acompanhar a política nacional de arquivos, definida pelo Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ, por meio da gestão, do recolhimento, do tratamento técnico, da preservação e da divulgação do patrimônio documental do País, garantindo pleno acesso à	O Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ é um órgão colegiado, vinculado ao Arquivo Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública que tem por finalidade definir a política nacional de arquivos públicos e privados, como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos, bem como	Garantir ao cidadão e aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de forma ágil e segura, o acesso aos documentos de arquivo e às informações neles contidas, resguardados os aspectos de sigilo e as restrições administrativas ou legais (entre outras).	O SINAR tem por finalidade implementar a política nacional de arquivos públicos e privados, visando à gestão, à preservação, e ao acesso aos documentos de arquivo.

	informação, visando apoiar as decisões governamentais de caráter político-administrativo, o cidadão na defesa de seus direitos e de incentivar a produção de conhecimento científico e cultural.	exercer orientação normativa visando à gestão documental e à proteção especial aos documentos de arquivo.		
GESTOR	MJ/AN	ARQUIVO NACIONAL	ARQUIVO NACIONAL	CONARQ
INTEGRANTES/ PARTÍCIPES	Estrutura formal definida no regimento do órgão.	Diretor do Arquivo Nacional; Representantes (do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário), Arquivos Estaduais e Municipais; Instituições de ensino e pesquisa – com titulares e suplentes)	Diretor do Arquivo Nacional; Coordenador do SIGA; Representante do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISP; Representantes da Presidência, AGU, CGU e demais ministérios.	Arquivo Nacional Arquivos dos Poderes Federais e Estaduais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário Arquivos Municipais dos Poderes Executivo e Legislativo

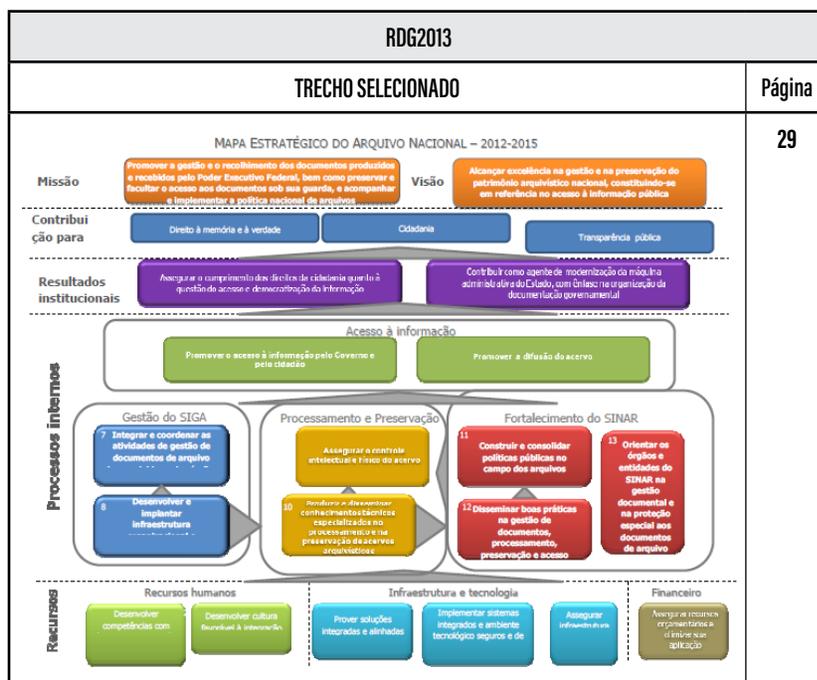
Fonte: sites do AN, SIGA, CONARQ e SINAR c/c Regimentos Interno. Elaborado pelo autor. (grifos nossos).

Neste sentido, o quadro 76 acima traz indícios de um excesso de órgãos que tangenciam funções arquivísticas. A existência de dois sistemas (SIGA e SINAR), embora atendam previsões legais, cria uma configuração híbrida prejudicial dos pontos de vista político e gerencial, já que as estruturas congregam objetivos no lumiar do mesmo tema: a gestão arquivística. Da leitura da função legal do AN, tem-se: “[...] e acompanhar e implementar a política nacional de arquivos”. O SINAR (que tem por órgão central o CONARQ, que, por sua vez, tem por titular o Diretor do AN) possui a mesma função: “[...] implementar a política nacional de arquivos públicos e privados”.

As missões se assemelham (ainda que com diferenças pontuais).

A gestão acaba recaindo sobre o AN, mas este fica imerso num conjunto participativo (de função democrática), e cujo modelo para a área arquivística denota desordem e inconsistência no âmbito administrativo-regimental. Por fim, no que diz respeito aos integrantes, tem-se outra configuração um tanto quanto sobreposta, envolvendo um número grande de partícipes, o que pode atrapalhar o processo de decisão no escopo arquivístico.

Quadro 77 - Trecho 5 - RDG2013



Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2013.

A partir do RDG 2013 em comento, conforme quadro 77, o AN, ao menos textualmente, registrou em seus relatórios articulações mais gerenciais e menos descritivas, como se comprova a partir

da criação do mapa estratégico contido no quadro mencionado. A existência de um mapa estratégico por si só não traz garantias. Por outro lado, é uma representação gráfica que possibilita definir rumos, saindo de uma situação atual e direcionando-se a objetivos e conquistas futuras. **É possível inferir, portanto, que se trata de uma articulação positiva, pois projeta de modo global os exercícios operacional¹²⁵, tático¹²⁶ e estratégico¹²⁷ que o órgão deve percorrer para contemplar e realizar sua missão, além de atender a sua visão de futuro.** Salientamos a definição da transparência, no segundo nível do mapa, como uma contribuição.

Quadro 78 - Trecho 6 - RDG2013

RDG2013	
TRECHO SELECIONADO	Páginas
"Meta: Prédio construído, com moderna tecnologia aplicada à guarda e gestão de documentos produzidos e acumulados pela Administração Pública Federal" "Meta: Aprovar marcos legais para os Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática (SISP), Sistema de Serviços Gerais (SISG) e Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo (SIGA) da Administração Pública Federal".	31-32

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2013.

O quadro 78 aponta, **por mais um ano**, que o AN não conseguiu atingir a meta de construção de seu prédio, o que leva a crer ter tido cada vez mais impossibilitada sua ação sobre recolhimento de documentos federais e seu adequado armazenamento. Considerado o marco do RDG 2011, computava-se, até então, um triênio à espera de sua almejada ampliação, **denotando seu pouco poder político e de gestão.**

125 Corresponde à base da organização, onde as ações de curto prazo são tomadas (servidores).

126 Corresponde ao meio da pirâmide organizacional, onde as ações de médio prazo são tomadas, e cuja função é intermediar a operação ao nível estratégico (gerentes).

127 Corresponde à alta direção de um órgão ou entidade (diretores, presidente).

Quadro 79 - Trecho 7 - RDG2013

RDG2013	
TRECHO SELECIONADO	Página
"Numa análise mais ampla do progresso alcançado em 2013 na consolidação da Política Nacional de Arquivos, cabe destacar a finalização pelo Conselho Nacional de Arquivos-CONARQ do Projeto de Lei de altera dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, a chamada Lei de Arquivos. Esse Projeto de Lei dá maior independência do CONARQ para definir a Política Nacional de Arquivos, em consonância com o novo estatuto legal de acesso à informação pública e maior participação da sociedade civil na sua definição. Ao mesmo tempo, o Arquivo Nacional, como cabeça do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivos – SIGA, da administração pública federal poderá concentrar-se nos aspectos técnicos da implementação de programas de gestão de documentos do Governo Federal , aumentando o âmbito de atuação do SIGA." – SERIA O DECRETO QUE REGULAMENTA A LEI DE ARQUIVOS	32

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2013. (grifos nossos).

O quadro 79 menciona dar “[...] maior independência do CONARQ” na Política Nacional de Arquivos, deixando o Arquivo Nacional como o operador da gestão de documentos. A ideia de conselho é sempre positiva, pois o escopo de participação propicia a democratização das decisões. No entanto, do ponto de vista gerencial, o afastamento do AN deveria ter outra configuração nesse aspecto, pois, ainda que coordene as ações arquivísticas no Executivo federal, como preceitua a Lei de Arquivos, por outro lado, esta última lhe encarrega de “acompanhar e implementar a política nacional de arquivos”, ou seja, é nesta instituição que deve estar a referência a esta política, que deve ter no CONARQ uma instância consultiva e participativa.

Quadro 80 - Trecho 8 - RDG2013

RDG2013	
TRECHO SELECIONADO	Página
"Em 2013 foram prestadas 450 orientações técnicas a órgãos e entidades no que tange às atividades de identificação e classificação de documentos recebidos e expedidos, bem como às demais atividades	40

de protocolo e sobre o funcionamento das unidades protocolizadoras existentes. **Expectativas para o próximo período:** Aprovação do novo Decreto do SIGA com a inclusão das atividades de protocolo, o que permitirá a aprovação das novas normativas no âmbito do SIGA"

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2013. (grifos nossos).

Com base no exposto no quadro 80, reitera-se que, por mais um ano, a questão do protocolo, defendida pelo Arquivo Nacional desde 2011, não é atendida. Esta situação aponta, em algum grau, para a desarticulação política do órgão, que não consegue se impor e suprir suas necessidades. Esta situação, diante da análise dos relatórios e do histórico do AN, pode ser observada também por outros aspectos. Por exemplo, a ocupação por um mesmo Diretor-Geral, se, por um lado, representa a presença de um administrador de qualidade e com estabilidade político-gerencial, por outro, pode indicar desinteresse político administrativo pelo órgão.

É verdade que há uma tradição em longevos ocupantes na titularidade do AN. Citamos, desde a criação do AN, aqueles que ultrapassaram mais de 10 anos na direção: Ciro Cândido Martins de Brito (1840-1857); Antonio Pereira Pinto (1860-1869); Joaquim Pires Machado Portela (1873-1898); João Alcides Bezerra Cavalcanti (1922-1938); Eugênio Vilhena de Moraes (1938-1958); Raul do Rego Lima (1969-1980); Celina Vargas do Amaral Peixoto (1980-1990) e Jaime Antunes da Silva (1992-2016). Logo, observam-se grandes nomes do cenário arquivístico.

Em relação aos últimos anos ora analisados, verifica-se, contudo, que a gestão não conseguiu iniciar projetos considerados estratégicos. Observa-se ainda que, de 2016 até o presente, sucederam-se sete diferentes diretores (o que também fragiliza o escopo institucional do órgão)¹²⁸, já que tanto o excessivo tempo de um mesmo postulante no cargo, quanto a alternância contínua,

128

ARQUIVO NACIONAL. Disponível em: <http://www.arquivonacional.gov.br/br/institucional/direcao-do-arquivo-nacional>. Acesso em: 2020.

representam, em certa medida, **problemas de ordem de gestão relacionadas à eventuais ações políticas e que podem gerar descontinuidade nas ações do órgão, cujas funções são caras ao acesso à informação e à transparência pública.**

Quadro 81 - Trecho 9 - RDG2013

RDG2013	
TRECHO SELECIONADO	Páginas
<p>"META: APROVAR MARCOS LEGAIS PARA OS SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS DE INFORMAÇÃO E INFORMÁTICA (SISP), SISTEMA DE SERVIÇOS GERAIS (SIGG) E SISTEMA DE GESTÃO DE DOCUMENTOS DE ARQUIVO (SIGA) DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. META: APROVAR NORMATIVAS REGULADORAS DAS ATIVIDADES DE PROTOCOLO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL (PG 41) . META: PRÉDIO CONSTRUÍDO, COM MODERNA TECNOLOGIA APLICADA À GUARDA E GESTÃO DE DOCUMENTOS PRODUZIDOS E ACUMULADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL (Projeto institucionalmente considerado de suma importância na implementação de programas de gestão e preservação de documentos públicos, entretanto, pela ausência de recursos orçamentários e financeiros a ele destinados o projeto foi adiado".</p>	53-54

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2013.

O quadro 81, reedita metas previstas em relatórios anteriores, apontando, mais uma vez, o insucesso dos anseios da instituição no âmbito de melhorar sua atuação no escopo da infraestrutura necessária à gestão de documentos, **postergada por mais um ano.**

Quadro 82 - Trecho 10 - RDG2013

RDG2013	
TRECHO SELECIONADO	Página
<p>"OUTRAS INFORMAÇÕES CONSIDERADAS RELEVANTES PELA UI. No Plano de Ação para 2014, estão incluídos, dentre outros: fortalecimento do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA da Administração Pública Federal; melhorias na instrumentalização da instituição, com a reestruturação do Arquivo Nacional como Autarquia e criação de um plano de cargos e salários para os servidores; implantação de uma nova gestão na área de recursos humanos, com uma filosofia participativa e humanista, voltada para as competências individuais e organizacionais e para os resultados da instituição;</p>	101

desenvolvimento de projeto para a introdução de um Programa de Qualidade de Vida; promoção de investimentos para implantar um programa de manutenção predial permanente e a ampliação da área de guarda de acervos no Rio de Janeiro, com a expectativa de ampliação de recolhimentos de documentos federais a partir de campanha de estímulo à entrada de documentos na Instituição empreendida pelo Ministro de Estado da Justiça; aperfeiçoamento da capacidade de controle, tratamento e digitalização de documentos, em especial aqueles produzidos por unidades de inteligência durante o regime militar, para dar pronto atendimento às demandas dos pesquisadores e da Comissão Nacional da Verdade – CNV; reformulação do portal e dos sítios eletrônicos da instituição, uma vez que um instrumento eficaz de difusão de informações possibilita a ampla divulgação dos acervos, das pesquisas, dos serviços e das demais atividades e ações da instituição, beneficiando pesquisadores, acadêmicos e os cidadãos em geral, e garantindo a todos mais acesso à informação, com recursos de tecnologia da informação de inclusão e uso adequado das redes sociais”.

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2013.

O último quadro do RDG 2013 (82) revisita uma série de anseios do Arquivo Nacional já indicados em relatórios passados, como: **fortalecimento do SIGA; reestruturação do AN; inserção do órgão como autarquia pública federal; menção à necessidade de carreiras, cargos e salários próprios aos seus servidores; melhoria e ampliação de sua área de guarda documental**, reforçando-se o insucesso de suas ações no intento de investir em novos projetos considerados estratégicos no âmbito do RDG em análise e anteriores.

4.4.4.4 Relatório de Gestão 2014 – dimensão documental

Quadro 83 - Trecho 1 - RDG2014

RDG2014	
TRECHO SELECIONADO	Página
"No âmbito da Gestão de Documentos Federais, a Equipe de Gestão de Documentos atendeu a 193 órgãos e entidades da Administração Pública Federal prestando orientação técnica no que diz respeito à elaboração, análise para aprovação e aplicação de códigos de classificação e tabelas de temporalidade e destinação de documentos de arquivo, à elaboração e análise para aprovação de listagens de eliminação de documentos, ao acompanhamento dos trabalhos e atuação das Comissões Permanentes	15

de Avaliação de Documentos e ao tratamento de acervos produzidos e acumulados por órgãos e entidades extintos. Foram aprovadas 116 Listagens de Eliminação de Documentos e publicados 43 Editais de Ciência de Eliminação de Documentos no DOU, referentes às listagens de eliminação autorizadas pelo Diretor-Geral do Arquivo Nacional".

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2014.

O quadro 83, primeiro do ano de 2014, apresenta que, embora com limitações orçamentárias, o órgão segue com suas atividades relativas à gestão de documentos, trabalhando na orientação técnica, aprovando códigos de classificação, aprovando solicitações para a eliminação de documentos e outras atividades afins.

Quadro 84 - Trecho 2 - RDG2014

RDG2014	
TRECHO SELECIONADO	Página
"Ademais, foram compradas novas estanterias para a guarda de documentos: 3.929 metros lineares em sua sede (incluídos os arquivos deslizantes adquiridos em 2014 e ainda em fase de instalação) e 27400 metros lineares na COREG"	80

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2014.

No ano de 2014, tem-se o primeiro exercício no qual identificamos investimento efetivo, por meio da aplicação de recursos, para a área de gestão de documentos, com a compra de novas estanterias para a guarda documental. Louváveis esforços da instituição, mesmo que, conforme apontado na subseção que trata da dimensão orçamentária, tenhamos indicado que os investimentos em material permanente foram, em regra, insuficientes.

Quadro 85 - Trecho 3 - RDG2014

RDG2014	
TRECHO SELECIONADO	Página
"Ao mesmo tempo, o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), atuando como órgão central do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), por meio de suas Câmaras Técnicas e Câmaras	80

Setoriais, desenvolveu pesquisas, estudos e contatos com organismos nacionais e internacionais para elaborar resoluções e recomendações sobre diferentes temas relativos a documentos digitais e não digitais. Após serem aprovadas pelo Plenário do Conarq, essas resoluções e recomendações tornam-se válidas para todos os órgãos e entidades integrantes do Sinar. O Plenário também foi responsável pela elaboração da minuta de projeto de lei que altera dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, conforme sugestão da I Conferência Nacional de Arquivos (CNARQ), e está atuando fortemente em uma campanha para viabilizar a criação de arquivos públicos municipais".

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2014. (grifos nossos).

O quadro 85 aponta para **uma expansão cada vez maior do papel do CONARQ, onde talvez se possam encontrar justificativas para o esvaziamento do interesse político pelo Arquivo Nacional, uma vez que a instância de decisão se centraliza no referido conselho.** Este sentido é perceptível pela perspectiva da vinculação do AN, que já esteve diretamente ligada à Presidência da República e hoje figura no organograma do Ministério da Justiça. Mesmo que não tenhamos observado problemas, numa perspectiva de valorização institucional, nota-se, nesta alteração estrutural, que o órgão não é de interesse estratégico, já que, junto à Presidência, teria uma posição gerencial diferenciada, podendo, se a Administração quisesse, dar à instituição status de ministério e mais autonomia. Por conseguinte, compreendemos que, diante do papel do Arquivo Nacional (reiterado), o ideal seria que o mesmo fosse um órgão independente ou com um pouco mais de autonomia. Ressaltamos também a necessidade apontada na modificação da Lei de Arquivos, um instrumento legal que exige muita atenção em eventuais alterações.

Quadro 86 - Trecho 4 - RDG2014

RDG2014	
TRECHO SELECIONADO	Páginas
Como órgão central do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivos - SIGA, da administração pública federal, um dos subsistemas do Sinar, o Arquivo Nacional elaborou minuta de decreto, com as respectivas exposições de motivos e justificativas, para atualizar decreto de criação do SIGA, enquanto sistema estruturante do Governo que trata dos arquivos administrativos. As equipes técnicas	80-81

"do Arquivo Nacional também ajudaram a preparar normativas técnicas e instrumentos do SIGA, além de dar orientações e realizar visitas técnicas sobre gestão de documentos de interesse dos órgãos e entidades integrantes do Sistema. A instituição desenvolveu parcerias com organismos internacionais e órgãos e entidades federais integrantes do SIGA, em especial com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o objetivo de auxiliar na elaboração e revisão das portarias que tratam dos Assentamentos Funcionais Digitais, isto é, procedimentos relativos à organização, digitalização e armazenamento dos assentamentos funcionais em meio digital e que adequam as normas arquivísticas relativas às atividades de protocolo, já defasadas, à realidade atual da administração pública federal, abordando não só os documentos não digitais, mas também os digitais. Como resultado dessa parceria com o Ministério do Planejamento, foram editadas, em 30 de dezembro de 2014, a Portaria Interministerial MJ/MP nº 2.320, que institui o Sistema Protocolo Integrado no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal, o qual possibilita a interoperabilidade dos diferentes sistemas de protocolo e arquivo em uso nos órgãos e entidades públicos federais; e a MJ/MP nº 2.321, que define os procedimentos relativos à nova sistemática da utilização do Número Único de Protocolo (NUP) no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal e dá outras providências, além da portaria que define os procedimentos de protocolo, em vias de publicação. Todas as portarias são de uso obrigatório para os órgãos e entidades integrantes do SIGA".

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2014.

O quadro 86 acima aponta mais uma vez a confusão organogramática que envolve AN, SIGA, SINAR e CONARQ, o que dificulta a compreensão sobre os papéis exercidos por cada um deles e os respectivos limites de competências. Por outro lado, verifica-se que o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), então Ministério da Economia, contou com o auxílio do Arquivo Nacional para a discussão sobre o assentamento funcional digital – digitalização de documentos dos servidores federais no âmbito da área de recursos humanos –, demonstrando, assim, a relevância do órgão para um assunto crescente no meio arquivístico: o contínuo processo de digitalização.

Quadro 87 - Trecho 5 - RDG2014

RDG2014	
TRECHO SELECIONADO	Página
<p>"Dando continuidade às ações desenvolvidas em 2014, no Plano de Ação para 2015 podemos destacar a/o: - Implementação do projeto financiado pelo BNDES que contempla ações de organização, descrição, conservação e digitalização de documentos dos fundos: Serviço de Censura de Diversões Públicas do Rio de Janeiro (SDCP); Divisão de Censura de Diversões Públicas (DCDP); Serviço Nacional de Informações (SNI) e Agência Nacional, bem como aperfeiçoamento da infraestrutura de guarda do acervo de Obras Raras; - Ampliação do espaço para armazenamento lógico do acervo, gerando condições de guarda e preservação digital para os representantes digitais dos fundos do Arquivo Nacional; - Implantação de avançado Banco de Matrizes, com salas-cofre para guarda e preservação de documentos filmográficos, negativos fotográficos e microfímes, que exigem condições especiais de estocagem visando a longevidade deste tipo de suporte de informação arquivística; - Fortalecimento do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA da Administração Pública Federal; - Melhoria na instrumentalização da instituição, com a reestruturação do Arquivo Nacional como Autarquia; - Criação de um plano de cargos e salários para os servidores; na linha de implementação de uma filosofia participativa e humanista na gestão de recursos humanos, voltada para as competências individuais e organizacionais e para os resultados da instituição e desenvolvimento de projeto para a introdução de um Programa de Qualidade de Vida; - Promoção de investimentos para implantar um programa de manutenção predial permanente e a ampliação da área de guarda de acervos no Rio de Janeiro, com a expectativa de ampliação de recolhimentos de documentos federais a partir de campanha de estímulo à entrada de documentos na Instituição empreendida pelo Ministro de Estado da Justiça; - Aperfeiçoamento da capacidade de controle, tratamento e digitalização de documentos, em especial aqueles produzidos por unidades de inteligência durante o regime militar, para dar pronto atendimento às demandas dos pesquisadores e da Comissão Nacional da Verdade – CNV; - Reformulação do portal e dos sítios eletrônicos da instituição, uma vez que um instrumento eficaz de difusão de informações possibilita a ampla divulgação dos acervos, das pesquisas, dos serviços e das demais atividades e ações da instituição, beneficiando pesquisadores, acadêmicos e os cidadãos em geral, e garantindo a todos mais acesso à informação, com recursos de tecnologia da informação de inclusão e uso adequado das redes sociais."</p>	102

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2014. (grifos nossos).

Por fim, no âmbito do RDG 2014, reeditam-se temas expostos em relatórios anteriores em forma de planos de ação, isto é, conjunto de ações previstas que se almeja executar em um período pré-determinado, e que, até aquele momento, não haviam logrado êxito, visto que estão sendo repetidos no referido documento. Demonstra-se, neste escopo, que o AN tem legítimos desejos e expectativas sobre a melhoria de suas funções mas, política e gerencialmente, não é contemplado, denotando um espaço marginal, ainda que tenha uma função tão relevante no escopo da efetividade da transparência brasileira em seu papel de principal intermediário da gestão documental produzida pelo governo federal.

4.4.4.5 Relatório de Gestão 2015 – dimensão documental

Quadro 88 - Trecho 1 - RDG2015

RDG2015	
TRECHO SELECIONADO	Página
"No âmbito do PO Gestão de Documentos Federais, atendeu a 149 órgãos e entidades da Administração Pública Federal, prestando 885 orientações técnicas. Sendo que a Equipe de Gestão de Documentos prestou 680 orientações no que diz respeito à elaboração, análise para aprovação e aplicação de códigos de classificação e tabelas de temporalidade e destinação de documentos de arquivo, à elaboração e análise para aprovação de listagens de eliminação de documentos, ao acompanhamento dos trabalhos e atuação das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos e ao tratamento de acervos produzidos e acumulados por órgãos e entidades extintos. Foram aprovadas 153 Listagens de Eliminação de Documentos e publicados 51 Editais de Ciência de Eliminação de Documentos no DOU, referentes às listagens de eliminação autorizadas pelo Diretor-Geral do Arquivo Nacional, e a Equipe de Apoio à Coordenação do Siga realizou o monitoramento das atividades realizadas pelos Presidentes/Coordenadores das Subcomissões de Coordenação do SIGA dos Ministérios e órgãos equivalentes, em especial dos que recebem e dos que estão aptos a receber, pelo SIGA, a Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração pública federal- GSISTE; elaborou e atualizou a lista com 96 Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos, com base no art. 18, Decreto nº 4.073 de 3 de janeiro 2002, e 22 Comissões de Avaliação de Documentos Sigilosos de órgãos e entidades da administração pública federal, sempre com base nos seus respectivos atos de constituição e nomeação, incluindo meios de contato; houve 226 novos cadastrados	11

no Cadastro Nacional dos Integrantes do SIGA, no período; elaboração de novo sítio eletrônico do SIGA com base na plataforma (Content Management System) gratuita Joomla!, visando maior acessibilidade, usabilidade e pleno atendimento às diretrizes do Governo eletrônico (e-GOV), cuja estrutura já está montada, estando em fase de transferência de conteúdo com as devidas adaptações; gerenciamento dos processos de inscrição e divulgação de 3 Cursos Básicos de Capacitação de Gestão de Documentos e 2 Oficinas de Classificação de Documentos, ministrados por técnicos do Arquivo Nacional nas cidades do Rio de Janeiro e Brasília, onde foram capacitados 129 servidores de 99 órgãos. Foram feitos 240 atendimentos a servidores e empregados públicos, em especial Membros da Comissão de Coordenação do SIGA e das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos e de Documentos Sigilosos de órgãos e entidades da administração pública federal integrantes do SIGA, versando sobre diferentes matérias no âmbito do SIGA. Sendo que a Equipe de Documentos Digitais atuou na gerência do Programa Permanente de Preservação e Acesso a Documentos Arquivísticos Digitais do Arquivo Nacional (AN Digital), especialmente na revisão da Política de Preservação Digital e no monitoramento da implantação das melhorias propostas no projeto de Modelagem de Processos do AN Digital. Realizou a capacitação de 69 servidores integrantes do SIGA em gestão e preservação de documentos digitais. Prestou 89 orientações técnicas em gestão e preservação de documentos arquivísticos digitais. Analisou o Sistema Eletrônico de Informações - SEI e colaborou com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão propondo melhorias com vistas à adequação do SEI aos procedimentos arquivísticos. Mediante a participação na Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos do Conselho Nacional de Arquivos, desenvolveu estudos relativos à implantação de repositórios arquivísticos digitais confiáveis. Participou do projeto internacional InterPARES Trust, de preservação de documentos arquivísticos digitais no contexto da internet. E, finalmente, a Equipe de Gestão de Documentos da Coordenação Regional no Distrito Federal prestou 116 assistências técnicas*.

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2015.

No primeiro trecho acerca do RDG 2015, quadro 88, o AN relata sua atuação, mesmo diante de todos os limitadores. Não se poderia deixar de contemplar esta perspectiva, pois, embora possamos identificar limitações do ponto de vista da capacidade gerencial e política do órgão, devemos reconhecer que o documento analisado demonstra um esforço da instituição mesmo diante de tantos fatores obstaculizantes que a acometeram nos últimos anos, e em diferentes governos.

Quadro 89 - Trecho 2 - RDG2015

RDG2015	
TRECHO SELECIONADO	Página
<p>"A gestão de documentos, coordenada pelo Arquivo Nacional no âmbito do Governo Federal, como órgão central do SIGA, é de fundamental importância para dar efetividade à LAI. Dessa forma, o acesso a informações produzidas, recebidas e acumuladas pelos órgãos e entidades que o compõem fica resguardado, visando à transparência do Estado e a função social que os documentos de arquivo e as informações nele contidas têm que ter para garantir os direitos do cidadão e a produção de conhecimento. A informação, portanto, é um recurso estratégico para a boa gestão pública e a garantia dos direitos de cidadania. Constitucionalmente o acesso à informação é um direito do cidadão, e a sua gestão e acesso uma obrigação do Poder Público.</p> <p>Entende-se por gestão de documentos de arquivo o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes às atividades de produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente. Desenvolver programas de gestão de documentos implica acompanhar todo o ciclo vital dos documentos produzidos pelos órgãos e entidades da administração pública, no exercício de suas funções, incluindo os arquivos das entidades de direito privado encarregadas de serviços públicos, por integrar em a categoria de arquivo de Estado. A prática permanente das atividades de gestão de documentos permitirá a produção racional dos documentos, a preservação dos documentos de valor permanente e a redução da massa documental produzida e acumulada, ao determinar quais documentos devem ser eliminados a curto, médio e longo prazos, resultando em eficiência e economia de tempo e espaço e na utilização racional de recursos humanos, materiais e financeiros".</p>	22

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2015 (grifos nossos).

Cabe frisar, neste trecho, quadro 89, a relevância atribuída à relação informação e gestão de documentos, conforme grifo. Logo, a defesa destas premissas de cooperação não parece ser efetiva, quer seja pela ausência de conduta ou condições políticas do órgão, quer seja pelas dificuldades em se gerir o escopo de documentos federais prejudicado pelo baixo orçamento e outras dificuldades que acometem as instituições pública brasileiras pelo não reconhecimento dos sucessivos governos centrais.

Quadro 90 - Trecho 3 - RDG2015

RDG2015	
TRECHO SELECIONADO	Páginas
<p>Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006, identifica os sistemas estruturados da Administração Pública Federal a partir do disposto no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, dentre eles o SIGA, conforme explicitado em seu Artigo 15:</p> <p>I. de Planejamento e de Orçamento Federal;</p> <p>II. de Administração Financeira Federal;</p> <p>III. de Contabilidade Federal;</p> <p>IV. de Controle Interno do Poder Executivo Federal;</p> <p>V. de Informações Organizacionais do Governo Federal - SIORG;</p> <p>VI. de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA;</p> <p>VII. de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC;</p> <p>VIII. de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISP; e</p> <p>IX. de Serviços Gerais - SISG."</p>	22-23

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2015. (grifos nossos).

No RDG 2015, o Arquivo Nacional identifica sua função como órgão central no escopo dos sistemas estruturantes. Estes, segundo o *site* do governo federal do Brasil, são: “[...] os mecanismos de suporte (auxiliares) às atividades desempenhadas pelos órgãos setoriais (unidades responsáveis em cada órgão ou entidade), sob a coordenação e supervisão de um órgão central”¹²⁹. Eles compreendem os chamados órgãos centrais (uma instância que define normas, procedimentos e realiza a supervisão dos órgãos a ele vinculados) e setoriais/seccionais (áreas que executam as ações emanadas pelo órgão central do sistema). Os sistemas estruturantes possuem uma articulação vertical, do ponto de vista da decisão, que se reflete em instâncias horizontais. Ou seja, não se trata de definir regras para

129

Governo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/sistemas-estruturadores>. Acesso em: 2020.

um órgão em si, mas para a área de um órgão que realiza atividades relativas àquele sistema. Por exemplo: o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) impõe aos serviços/instituições de Recursos Humanos, de diferentes órgãos, as mesmas práticas emanadas pelo órgão central (neste caso, o Ministério da Economia). Do mesmo modo, os serviços de arquivo, em diferentes instituições do Executivo, precisam acompanhar as decisões do órgão central em sua função, cuja titularidade é do Arquivo Nacional.

Diferentemente do Ministério da Economia (extinto MPOG), que define questões relativas à política de pessoal no âmbito do SIPEC, o Arquivo Nacional não figura com a mesma potencialidade no âmbito de suas funções como órgão central do SIGA. Isso se comprova na medida que o ME é um ministério que ocupa o papel de órgão central. **Já o AN é uma instituição subordinada a um ministério (Justiça, hoje), o que, do ponto de vista hierárquico, observamos como um escopo limitante para a execução de suas funções no referido sistema.** É necessário, portanto, conceder mais autonomia ao Arquivo Nacional (o que o órgão também solicita quando reitera a necessidade de ser transformado em autarquia), mas, como depreendemos de diferentes relatórios até aqui analisados, isto não se concretiza por um evidente desinteresse político externo na questão e uma atuação ainda pouco articulada do AN na corrida por melhorias de sua gestão interna.

Quadro 91 - Trecho 4 - RDG2015

RDG2015	
TRECHO SELECIONADO	Página
"Problemas encontrados: podemos destacar como principais empecilhos e ameaças o contingenciamento de recursos financeiros , a grande rotatividade dos servidores , que são treinados para a execução das atividades de gestão de documentos e que se deslocam para unidades administrativas para executar outros tipos de trabalho, e a superposição de competências que existe entre o SIGA e o SISG ."	24

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2015 (grifos nossos).

No quadro 91, o Arquivo Nacional aponta três obstáculos às suas atividades: a) corte orçamentário, o que identificamos como algo habitual; b) alto *turnover*¹³⁰ de servidores, apontando para uma defasagem nas ações destinadas aos recursos humanos do órgão, o que pode ser comprovado também pela dimensão funcional estudada na subseção 4.4.3; e c) a “superposição de competências” entre dois sistemas (SIGA, o qual encabeça, e SISG). Verifica-se, então, mais uma vez, a discussão sobre o fatiamento da atividade arquivística em diferentes sistemas estruturantes do governo, o que concordamos ser um problema, identificados conforme discussão no quadro 76, quando abordamos os conflitos gerenciais.

Quadro 92 - Trecho 5 - RDG2015

RDG2015	
TRECHO SELECIONADO	Página
“Ampliar espaço de armazenamento físico para o acervo da Administração Pública Federal com a adequação de dois depósitos/ano. O Arquivo Nacional tem sob sua guarda hoje 888 fundos documentais que somam cerca de 60 km de prateleiras. Deste montante, 60% dos fundos estão sob guarda da sede no Rio de Janeiro e o restante está armazenado na Coordenação Regional do Distrito Federal. Durante o ano de 2015, foi realizado o processo de aquisição de 211 módulos de estantes deslizantes para ampliação do espaço de armazenamento físico do acervo em 950 m, o que possibilitará armazenar 5.700 caixas de acervo”.	66

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2015.

Interessa salientar, deste quadro 92, conjugado com o visto em outros relatórios, a manutenção da mesma quilometragem documental nos últimos anos. No RDG 2011, constavam 57 km (página 19), no RDG 2012 (página 25) constavam 60 km e, em 2013, repetiu-se a citação a 60 km (página 41). No escopo da análise do ano em comento (2015), verifica-se a continuidade de 60 km (ou seja, entre 2012 e 2015, possivelmente nada se recolheu), sendo um reflexo da incapacidade

130

Rotatividade de pessoal: compreende as entradas e saídas de pessoas da organização/instituição/entidade.

orçamentária de investir nessa direção. Isso reflete ainda que o recolhimento da documentação permanente tem sido inviabilizado pela própria expansão do AN e pela inexistência de capilaridade nacional (ou regional), como a Lei de Arquivo prevê ao Arquivo Nacional. Por outro lado, como aponta Jardim, “ainda que não possa recolher, é necessário estabelecer protocolos com os órgãos que deve supervisionar, pois configura uma atitude política relevante” (PPGMA, 2019).

Quadro 93 - Trecho 6 - RDG2015

RDG2015	
TRECHO SELECIONADO	Página
“Meta: Prédio construído, com moderna tecnologia aplicada à guarda e gestão de documentos produzidos e acumulados pela Administração Pública Federal. Projeto institucionalmente considerado de suma importância na implementação de programas de gestão e preservação de documentos públicos, entretanto, pela ausência de recursos orçamentários e financeiros a ele destinados o projeto foi adiado para o próximo PPA.”	70

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2015.

Mais uma vez, segundo o quadro 93, último do documento expedido em 2015, **o prédio torna-se meta (algo a ser alcançado), o que configura a dificuldade de expansão do AN nos últimos anos**, inviabilizando recolhimento e procedimentos mais adequados na gestão de documentos do mais importante órgão arquivístico do país, conforme bem salientando no quadro 92 anterior.

4.4.4.6 Relatório de Gestão 2016 – dimensão documental

Quadro 94 - Trecho 1 - RDG2016

RDG2016	
TRECHO SELECIONADO	Páginas
“Nas ações relativas à Gestão de Documentos, o Arquivo Nacional atendeu a 145 órgãos e entidades da Administração Pública Federal e realizou 775 assistências técnicas, prestando orientação	11-12

técnica no que diz respeito à elaboração, análise para aprovação e aplicação de códigos de classificação e tabelas de temporalidade e destinação de documentos de arquivo, à elaboração e análise para aprovação de listagens de eliminação de documentos, ao acompanhamento dos trabalhos e atuação das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos e ao tratamento de acervos produzidos e acumulados por órgãos e entidades extintos. Foram aprovadas 238 Listagens de Eliminação de Documentos e publicados 88 Editais de Ciência de Eliminação de Documentos no DOU, referentes às listagens de eliminação autorizadas pelo Diretor-Geral do Arquivo Nacional. Em relação aos códigos de classificação e tabelas de temporalidade, totalizamos quatro aprovações para uso nas atividades-fim dos órgãos pertinentes. **A Equipe de Apoio à Coordenação do SIGA realizou o monitoramento das atividades realizadas pelo Presidentes/Coordenadores das Subcomissões de Coordenação do SIGA dos Ministérios e órgãos equivalentes, em especial dos que recebem e dos que estão aptos a receber, pelo SIGA, a Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal - GSISTE;** realizou atualização permanente da lista de comissões permanentes de avaliação de documentos, com 120 comissões, com base no art. 18, Decreto nº 4.073 de 3 de janeiro de 2002, bem como da lista com 31 comissões permanentes de avaliação de documentos sigilosos, de acordo com o Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, sempre com base nos seus respectivos atos de constituição e nomeação, incluindo meios de contato; quanto ao Cadastro Nacional dos Integrantes do SIGA conta-se para o ano de 2016 um acréscimo de 311 novos registros; atualização permanente do novo sítio eletrônico do SIGA, de acordo com as diretrizes do Governo eletrônico (e-GOV), visando maior acessibilidade e usabilidade; gerenciamento dos processos de inscrição e divulgação de 2 cursos de procedimentos de protocolo e 1 oficina de classificação de documentos de arquivo, ministrados por técnicos do Arquivo Nacional; 243 atendimentos a servidores e empregados públicos, em especial a Membros da Comissão de Coordenação do SIGA e das comissões permanentes de avaliação de documentos e das de documentos sigilosos de órgãos e entidades da Administração Pública Federal integrantes do SIGA, versando sobre diferentes matérias no âmbito do SIGA. No que se refere à capacitação, os técnicos do Arquivo Nacional capacitaram cerca de 344 servidores públicos em Cursos Básicos de Gestão de Documentos, Procedimentos de Protocolo e Classificação de Documentos de Arquivo. O Arquivo Nacional realizou, também, dois Cursos no Congresso Nacional de Arquivologia (CNA), capacitando 62 participantes".

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2016. (grifos nossos).

No quadro 94, o Arquivo Nacional segue com suas funções. Neste ponto, destacamos a menção à GSISTE – Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal –, percebida por servidores efetivos que ocupem

funções no órgãos centrais ou setoriais/seccionais, criada pela Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006. A norma prevê o fortalecimento do sistema, como um benefício às atividades desempenhadas pelos servidores em cada sistema que o integram. Por outro lado, é possível **questionar a pertinência de recebimento de gratificação adicional para o exercício de sua função já prevista em concurso**. Por outro lado, ao mesmo tempo em que a força de trabalho vem sendo reduzida, a valorização financeira passa a ser um recurso pertinente.

Quadro 95 - Trecho 2 - RDG2016

RDG2016		Página
TRECHO SELECIONADO		
INTERNO	<p>FORÇAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Excelência nos serviços ao cidadão • Estrutura física e tecnológica • Excelência profissional e técnica dos servidores • Clima organizacional favorável 	38
EXTERNO	<p>OPORTUNIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contexto tecnológico • Parcerias interinstitucionais • Localização da sede • Contexto orçamentário • Contexto político • SIGA 	<p>FRAQUEZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clima organizacional desfavorável • Comunicação interna deficiente • Problemas de infraestrutura • Ações de capacitação insuficientes e ineficientes • Falta de planejamento • Ausência de plano de carreiras <p>AMEAÇAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contexto econômico • Contexto político • Pouca visibilidade e valorização do AN • Falta de segurança

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2016.

O quadro 95, último ponto de análise do RDG 2016, apresenta uma figura relevante, até então ausente nos demais documentos analisados. Trata-se do uso da análise SWOT, uma ferramenta de planejamento da gestão através da qual se pode identificar os

atributos ou características da organização, em uma perspectiva interna, que proporcionam reconhecer suas forças (*Strengths*) e fraquezas (*Weaknesses*), bem como as influências advindas do contexto ambiental externo: oportunidades (*Opportunities*) e ameaças (*Threats*). Criada por Albert Humphrey, a técnica identifica elementos antagônicos, permitindo que se tracem diferentes planos para o uso das forças e oportunidades, bem como meios de mitigação das fraquezas e ameaças que circundam a organização. Do ponto de vista do uso no RDG em análise, **destacamos ser louvável, pois demonstra, em comparação aos RDGs anteriores, indicativos de busca por uma melhor profissionalização da gestão.** Por outro lado, ao analisarmos os pontos identificados no instrumento do campo da Administração, identificamos elementos alarmantes no campo das **fraquezas**, dentre eles: **clima organizacional desfavorável; inexistência de planejamento; problemas na comunicação institucional, entre outros.**

Já no campo das ameaças a **“pouca valorização do AN”** é salientada pelo próprio órgão, corroborando outras análises já feitas aqui com a simples avaliação de metas repetidas (o que denota insucesso em seu atingimento), orçamentos sequestrados (inviabilizando a atuação e investimento do órgão) e a explicitada “invisibilidade” do órgão quando, no atual cenário informacional, deveria ter posição equivalente à que a Controladoria-Geral da União ocupa no escopo do Executivo federal. Este empoderamento político é necessário, como ocorre, por exemplo, com o Arquivo Nacional americano, para onde cédulas eleitorais são destinadas para registro, atribuindo àquele órgão um papel central na sucessão eleitoral da maior economia do mundo. Ademais, esta função coloca a instituição norte-americana num patamar de importância que, até o presente, não se vislumbra na experiência arquivístico-institucional brasileira.

4.4.4.7 Relatório de Gestão 2017 – dimensão documental

Quadro 96 - Trecho 1 - RDG2017

RDG2017	
TRECHO SELECIONADO	Página
<p>"Nas ações relativas à Gestão de Documentos de Arquivo, é importante destacar as seguintes ações do Arquivo Nacional no âmbito do projeto "Desenvolvimento e aperfeiçoamento do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA": i) reformulação e atualização do sítio eletrônico; ii) realização de três reuniões da Comissão de Coordenação do SIGA – CCSIGA e criação do Grupo de Trabalho Técnico (GTT) para revisão do seu Regimento Interno; iii) reestruturação e padronização do Relatório Trimestral e orientação técnica aos Presidentes das Subcomissões de Coordenação do SIGA; iv) elaboração de Portaria com o levantamento das atividades críticas para o funcionamento do SIGA publicada no março de 2018; v) levantamento de insumos para desenvolvimento de sistema informatizado (eSIGA) que dará suporte às atividades do SIGA; vi) início do diagnóstico do grau de desenvolvimento dos órgãos e entidades integrantes do SIGA em gestão de documentos de arquivos. O Arquivo Nacional contribuiu para a ampliação do acesso à informação atuando no acompanhamento e implantação de programas de gestão de documentos nos órgãos e entidades integrantes do SIGA, bem como no mapeamento da estrutura administrativa dos órgãos e entidades da administração pública federal. Além das mais de 820 orientações técnicas realizados no ano de 2017, o Arquivo Nacional esteve presente em 8 diferentes estados federativos, ora ministrando capacitações na área de gestão de documentos a 303 servidores públicos, ora realizando atendimento a 145 órgãos e entidades da administração pública federal integrantes do SIGA, o que possibilitou a eliminação de, aproximadamente, 8.500 metros lineares de documentos".</p>	8-9

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2017. (grifos nossos).

O quadro 96, RDG 2017, apresenta as ações do órgão, que segue executando suas funções. Podemos destacar, contudo, um melhor discurso em relação ao seu papel como órgão central do SIGA, **apontando medidas que, em avaliação preliminar, ensejam uma liderança necessária neste escopo de sua atuação sistêmico gerencial.**

Quadro 97 - Trecho 2 - RDG2017

RDG2017	
TRECHO SELECIONADO	Página
"As principais dificuldades. Em 2017, uma das dificuldades encontradas pelo Arquivo Nacional foi a descontinuidade no seu processo de planejamento estratégico em função das mudanças na gestão do órgão . Além disso, os bloqueios no orçamento aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA 2017) , determinados pelo Decreto nº 9.018, de 30 de março de 2017, prejudicaram o planejamento das ações finalísticas e de obras nas edificações. Os valores disponibilizados durante o ano foram utilizados para atender principalmente aos serviços continuados, tais como os serviços de manutenção preventiva e corretiva do conjunto arquitetônico tombado da União, dos elevadores e dos equipamentos do sistema de condicionamento de ar e de limpeza, conservação e asseio"	10

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2017. (grifos nossos).

Por outro lado, mesmo com seus esforços, o órgão mantém-se no limite de gastos, conforme quadro 97, tendo sido impactado por alterações em suas estratégias diante das mudanças de gestão do órgão e, como ocorre desde 2011, pelos bloqueios e cortes orçamentários que impossibilitam sua atuação. Destacamos que as ações da área finalística foram as mais prejudicadas, dentre elas a gestão de documentos federais, como reiterado nesta pesquisa, essencial à perspectiva do acesso e da transparência pública.

Quadro 98 - Trecho 3 - RDG2017

RDG2017	
TRECHO SELECIONADO	Página
"O Decreto nº 4.073, de 2002, corresponsabiliza os órgãos e entidades da Administração pública federal no processo de preservação dos documentos de valor permanente e evidencia a necessária organização dos arquivos correntes, nos órgãos e entidades da Administração pública federal, considerando a necessidade de avaliação e seleção da massa documental produzida e acumulada e determina que todos os órgãos e entidades da Administração Pública constituam suas Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos (CPAD), com a responsabilidade de orientar e realizar o processo	18

de análise, avaliação e seleção da documentação produzida e acumulada no seu âmbito de atuação, tendo em vista a identificação dos documentos para guarda permanente e a eliminação dos destituídos de valor'. A gestão de documentos, coordenada pelo Arquivo Nacional no âmbito do Governo Federal, como órgão central do SIGA, é de fundamental importância para dar efetividade à LAI. **Desa forma, o acesso a informações produzidas, recebidas e acumuladas pelos órgãos e entidades que o compõem fica resguardado, visando à transparência do Estado e à função social que os documentos de arquivo e as informações nele contidas têm que ter para garantir os direitos do cidadão e a produção de conhecimento. A informação, portanto, é um recurso estratégico para a boa gestão pública e a garantia dos direitos de cidadania. Constitucionalmente o acesso à informação é um direito do cidadão, e a sua gestão e acesso, uma obrigação do Poder Público. Entende-se por gestão de documentos de arquivo o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes às atividades de produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos em fase corrente e intermediária, visando à sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.** Desenvolver programas de gestão de documentos implica acompanhar todo o ciclo vital dos documentos produzidos pelos órgãos e entidades da administração pública, no exercício de suas funções, incluindo os arquivos das entidades de direito privado encarregadas de serviços públicos, por integrarem a categoria de arquivo de Estado. A prática permanente das atividades de gestão de documentos permitirá a produção racional dos documentos, a preservação dos documentos de valor permanente e a redução da massa documental produzida e acumulada, ao determinar quais documentos devem ser eliminados a curto, médio e longo prazos, resultando em eficiência e economia de tempo e espaço e na utilização racional de recursos humanos, materiais e financeiros".

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2017. (grifos nossos).

O relatório em análise, RDG 2017, quadro 98, aponta textualmente o valor que o órgão atribui à relação informação e gestão de documentos, adicionando ainda, neste texto, a relevância do arquivo permanente. Por outro lado, considerados os dificultadores apontados pelo documento, não é possível, com restrições de natureza orçamentária, proporcionar uma "prática permanente das atividades de gestão de documentos", inviabilizando o controle sobre a produção documental, necessária às boas práticas direcionadas também ao acesso e à transparência.

4.4.4.8 Relatório de Gestão 2018 – dimensão documental

Quadro 99 - Trecho 1 - RDG2018

RDG2018	
TRECHO SELECIONADO	Página
<p>"O Arquivo Nacional contribuiu para a ampliação do acesso à informação atuando no acompanhamento e implantação de programas de gestão de documentos de arquivo nos órgãos e entidades integrantes do SIGA, bem como no mapeamento da estrutura administrativa da Administração Pública Federal. Além de orientações técnicas prestadas a órgãos e entidades integrantes do SIGA no ano de 2018, o Arquivo Nacional realizou capacitação na área de gestão de documentos de servidores públicos federais e aprovou a eliminação de documentos arquivísticos da Administração Pública Federal. Os desafios do Arquivo Nacional para atingimento de melhores resultados em sua gestão estão associados ao aumento do grau de desenvolvimento em todos os órgãos e entidades integrantes do SIGA e à ampliação e modernização do acesso ao acervo arquivístico do Arquivo Nacional. Veem-se como ameaça a falta de prioridade dos órgãos e entidades integrantes do SIGA às atividades de gestão de documentos e a não aplicação dos normativos de gestão de documentos pelos órgãos e entidades integrantes do SIGA."</p>	24-25

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2018.

O RDG 2018, quadro 99, menciona pela primeira vez uma relação efetiva entre o AN e seu papel no acesso à informação. Por outro lado, o relatório, realizado conjuntamente ao ministério supervisor desde então (e não mais em separado como era antes), afirma que os obstáculos do órgão se vinculam ao desenvolvimento dos demais órgãos da esfera federal e à modernização do acesso ao acervo, e ainda aponta a falta de prioridade dos serviços ou instituições arquivísticas por não aplicarem a gestão de documentos. Em contraposição, observamos através dos RDGs já analisados e, em especial, este último, que, em quase 10 anos, o Arquivo Nacional: não contou com a adequada valorização orçamentária; e não conseguiu, politicamente, resolver questões por ele próprio identificadas como gargalos (prédios, funções arquivísticas em atuação de outros sistemas), **direcionando a responsabilidade a terceiros, o que não se**

comprova pelo acompanhamento meticuloso a partir do recorte histórico da análise. Se os órgãos não executam a GD, talvez isto ocorra porque o órgão central não possui uma atuação proativa junto a eles, quer seja por falta de infraestrutura, quer seja por falta da adequada gestão para cumprimento de sua missão institucional e seu esvaziamento político.

Quadro 100 - Trecho 2 - RDG2018

RDG2018	
TRECHO SELECIONADO	Página
"Nas ações relativas à Gestão de Documentos de Arquivo, o Arquivo Nacional contribuiu para a ampliação do acesso à informação atuando no acompanhamento e implantação de programas de gestão de documentos de arquivo nos órgãos e entidades integrantes do SIGA, bem como no mapeamento da estrutura administrativa da administração pública federal. Além de 1.724 orientações técnicas prestadas a 187 órgãos e entidades integrantes do SIGA no ano de 2018 (aumento de 110,2% e 29%, respectivamente, em comparação ao ano de 2017), o Arquivo Nacional realizou capacitação na área de gestão de documentos de 229 servidores públicos federais e aprovou a eliminação de 39.620 metros lineares de documentos arquivísticos da Administração Pública Federal (cerca de 277 milhões de páginas), o que representa um aumento de 198,8% em relação ao ano anterior. O Programa Permanente de Memória da Administração Pública Brasileira (MAPA) alcançou o total de 140.130 acessos ao portal e 12.260 acessos à base de dados que armazena informações sobre diversos órgãos da estrutura administrativa brasileira em diferentes períodos".	129

Fonte: Relatório de Gestão do Arquivo Nacional 2018.

No relatório, o Arquivo Nacional detalha um pouco mais suas ações de GD, destacando sua atuação. Mas, o documento não menciona o recolhimento (evidente limitante), motivo pelo qual fizemos a consulta ao E-SIC para melhor compreender essa perspectiva. Em resposta, o AN afirma que:

No que se refere à Coordenação-Geral de Processamento Preservação do Acervo (COPRA), responsável pela custódia, processamento e preservação dos fundos documentais, entendemos que a capacidade de recolhimento está relacionada ao espaço disponível reservado

a sua guarda permanente. O AN possui **45.748 metros lineares de acervo, em gênero textual, distribuídos em 12.650 m²** de depósitos nas sedes do Rio de Janeiro e da Coordenação Regional em Brasília. **A capacidade total instalada em mobiliário para o acondicionamento desses conjuntos documentais (estantes fixas e arquivos deslizantes) é de 46.800 metros lineares** (E-SIC, 08850004377202091).

Verifica-se, assim, da capacidade total instalada para a guarda permanente (46.800 metros lineares), 97,75% (ou 45.748) já estão ocupadas, **o que prova que a instituição não tem condições de receber novos documentos**. Este panorama inviabiliza que a instituição cumpra seu papel legal e impede que a mesma atue como órgão receptor de arquivos de guarda permanente que, em muitos casos são registros da história da nação.

Assim, após toda a hercúlea análise, passamos à compilação final, na esfera do dispositivo “arquivístico-informacional”, ancorados nos relatórios de gestão expedidos pelo Arquivo Nacional do Brasil no período entre 2011 e 2018. Diante de todo o exposto, a incursão permitiu que identificássemos os seguintes pontos que tornam a transparência possível e aqueles que a limitam, a saber:

Quadro 101 - Identificação das possibilidades e limitações no escopo das informações disponibilizadas nos Relatórios de Gestão 2011-2018 do Arquivo Nacional pertinentes à função gestão de documentos do órgão.

Função dos RDGs	Relatam a realidade orçamentária, funcional e da missão institucional do órgão.
Elementos que possibilitam a efetividade da transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Executa ações de gestão de documentos, mesmo diante de limitações; ▪ Estabelece parcerias nacionais e internacionais; ▪ Revisa instrumentos de GD como a Tabela de Temporalidade e Plano de Classificação; ▪ Presta orientações técnicas aos órgãos, ainda que com baixa abrangência; ▪ Realiza eventos (seminários, semanas) sobre a temática de GD;

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Possibilita a capacitação de servidores, ainda que em número aquém do necessário para o cumprimento de sua missão; ▪ Tem iniciado certa profissionalização da gestão com a adoção de conceitos como "mapas estratégicos" e "macroprocessos finalísticos"; ▪ Aprova, no âmbito da GD, solicitações de eliminações, conforme obrigação legal; ▪ Aprova códigos de classificação; ▪ Conseguiu investir em novas estanterias; ▪ Auxiliou ao extinto MPOG para a implantação do Assentamento Funcional Digital - AFD; ▪ Reconhece a relação informação x gestão de documentos como meios para o acesso e a transparência; ▪ É órgão central do SIGA; ▪ Utiliza a GSISTE como meio de redução do <i>turnover</i> e para a cessão de servidores de outros órgãos.
<p>Elementos que limitam a efetividade da transparência pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incapacidade político-gerencial em sua articulação; ▪ Sucessivos projetos que garantiriam melhor a função de gestão de documentos inviabilizados; ▪ Sem autonomia, ainda que pleiteie tornar-se uma autarquia; ▪ Não possui plano de cargos e salários compatíveis com suas funções; ▪ Não tem capilaridade nacional/regional; ▪ Não possui condições para recolhimento em sua área de guarda; ▪ Passa por constantes cortes orçamentários, em diferentes governos; ▪ Baixo apoio na área de GD a servidores de outros órgãos por falta de capacidade; ▪ Metas fracassadas; ▪ Orçamento extrapolado por despesas de rotina e pessoal; ▪ Priorização de outras áreas e não à gestão de documentos; ▪ Incapacidade latente de investir e de se expandir; ▪ Sobreposto, em suas funções na confusão organograma-gerencial, com CONARQ, SIGA e SINAR; ▪ Esvaziamento político (saída da Presidência para o MJ foi um sinal);

- Ocupa espaço marginal na esfera da gestão federal;
- Baixo número de servidores na Coordenação-Geral de Gestão de Documentos;
- Não realiza recolhimento de documento arquivístico permanente;
- Não estabelece protocolos com as instituições/serviços arquivísticos federais para adequada guarda dos documentos permanentes que deveriam estar em sua posse;
- Pagamento de gratificação (GSISTE) para exercício de função inerente ao cargo;
- Baixo clima organizacional;
- Inadequada comunicação empresarial;
- Infraestrutura limitada;
- Capacidade insuficiente de exercer suas funções;
- Planejamento é um premissa recente;
- Baixa visibilidade;
- Pouca segurança (entendemos em relação aos seus documentos e ao adequado acondicionamento dos mesmos).

Fonte: elaborado pelo autor.

De toda a discussão arquivística ora empreendida, em que pesem os desafios a sobrevivência do Arquivo Nacional, é oportuno ressaltar sua importância para o fortalecimento do acesso à informação, uma vez que o debate sobre seu papel e a atenção a ele atribuído convergem para um campo de sinalizações importantes à garantia da transparência no âmbito da administração pública federal brasileira, à luz das práticas e prioridades do Poder Executivo no espaço e no tempo.

CONCLUSÃO

Transparência pública: um conceito, muitas possibilidades. Esta afirmação inicial traduz, em síntese, aquilo que consistiu o desenvolvimento desta obra, pois, ainda que acreditássemos no valor e na importância da discussão, não vislumbrávamos a real capilaridade, a dimensão e a profundidade que a questão abrangeria, visto que a temática transita para muito além da superficialidade dicotômica entre apresentar ou não dados e informações à sociedade.

Observamos ter sido relevante fomentar uma discussão crítica sobre o papel estratégico da informação pública como pilar para a efetividade da transparência nas democracias que teve, nas inquietações deste autor, e em seu interesse no assunto “transparência” e no subtema “transparência pública”, o intuito de levantar questões decorrentes das discussões que se inserem no âmbito da Ciência da Informação, contando com o aporte interdisciplinar das teorias da administração (geral e pública), da informática, do direito e, em especial, da arquivologia.

Assim sendo, como resultado do percurso empreendido, passamos a compreender e observar a transparência pública como o produto do efetivo emprego de recursos e meios relacionados ao acesso à informação. O referido resultado decorre do desempenho e estratégias destinadas à promoção e a garantia da informação pública, perfilando, dentre outros, o zelo pela legislação de acesso à informação; a relevância da capilaridade e características dos sites de governo como meio de transmitir e compilar informações de natureza estatal e, principalmente, a valorização da gestão dos arquivos públicos que, por meio da gestão de documentos, exercem função basilar na garantia do uso da informação registrada para o fortalecimento dos direitos humanos e da cidadania.

Esta percepção, em essência, foi confirmada neste livro, quando sinalizamos que a transparência necessita de instrumentos de acesso à informação qualificados e a altura do potencial informacional que é produzido na administração pública federal brasileira, que tem central responsabilidade sobre a condução do processo de expansão do direito ao acesso em nosso país.

Por isto, tornou-se indispensável discutir como os chamados “dispositivos de acesso à informação” – que se constituem no escopo das funções estatais –, uma vez que os mesmos podem (ou não) proporcionar este viés qualificante almejado e, se não o fazem, competiu a nós demarcar, por meio de evidências, para que haja o rearranjo institucional necessário à sua garantia e promoção, que em conjunto legitimam e estruturam as condições mínimas para uma transparência informacional efetiva.

Neste sentido, colocamos em questão em que medida a esfera federal, na figura do Poder Executivo, vinha possibilitando, com foco na efetividade, “dispositivos de acesso à informação”. Problematizamos, assim, como o referido Poder, na esfera que responde pela execução administrativa do Estado, vem exercendo seu papel de subsidiador de ações para o acesso à informação – pilar essencial à garantia da transparência.

Pressupomos que o interesse no acesso à informação no Brasil se aproximava mais de uma resposta de natureza política a uma preocupação ou atenção pela transparência das informações públicas, o que se refletiu, em nosso entendimento, no confronto entre as possibilidades e as limitações que diferentes dispositivos poderiam ofertar e cuja análise comparada revelou a incapacidade parcial, entre os elementos analisados, de se contribuir para a efetividade transparência pública.

Desta feita, nossa obra investigou um conjunto de dispositivos que determinam o acesso à informação, estabelecendo a relação

entre a qualificação destes – no escopo de suas finalidades – e sua condição de proporcionar efetividade às ações de transparência pública oriundas da gestão do Executivo federal.

Com isso, ancoramos a análise de três dispositivos e, em cadeia, três objetos, a seguir pontuados:

1. **“Dispositivo legal-informacional”**, tendo como objeto a legislação federal de garantia do acesso e da transparência em vigência entre os anos 2011 e 2018 – (Constituição Federal de 5 de outubro de 1988; Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 ; Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 (e subsidiariamente sua regulamentação pelo Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002); Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997 ; Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (e subsidiariamente sua regulamentação pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012); Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 (e subsidiariamente sua regulamentação pelos Decretos nº 9.094, de 17 de julho de 2017 e nº 9.492, de 5 de setembro de 2018); Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005; Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016; e Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017); buscando apresentar, detalhar e refletir sobre o arcabouço jurídico-legal destinado ao acesso à informação, pois compreendemos este como um reflexo das ações de Estado e de seus governantes em determinado tempo.
2. **“Dispositivo tecnológico-informacional”**, tendo como aporte um grupo de painéis gerenciados pelo governo federal, destinados à consulta pública pela sociedade em geral, e de onde foram extraídos dados relevantes à obra – (Painel Lei de Acesso à Informação; Painel Monitoramento de Dados Abertos; Painel da Integridade Pública; Painel “Resolveu”?; Painel “Correção em Dados”; Painel de Benefícios (Previdenciários e Bolsa Família); e o Painel “Contratações Relacionadas à COVID-19”), visando compreender seus

recursos e verificar, com base em dados extraídos do poder público, em que condições qualitativas as medidas direcionadas ao acesso à informação estão dispostas no país do ponto de vista digital.

- 3. “Dispositivo arquivístico-informacional”**, com foco no Arquivo Nacional brasileiro, órgão central destinado à gestão de documentos do Executivo federal, cuja análise se deu, prioritariamente, sobre seus relatórios de gestão e normativos referentes ao mesmo – (Relatório de Gestão 2011; Relatório de Gestão 2012; Relatório de Gestão 2013; Relatório de Gestão 2014; Relatório de Gestão 2015; Relatório de Gestão 2016; Relatório de Gestão 2017; Relatório de Gestão 2018), visando posicionar a visão brasileira acerca da gestão de instituições que têm por missão a gestão de documentos, que é um tema nevrálgico para a efetividade da transparência pública das informações públicas em posse do Estado.

Nesse contexto, a articulação crítica em torno desses elementos informacionais nos permitiu que déssemos nossa contribuição para o aperfeiçoamento da transparência pública, tendo possibilitado, como produto deste texto, quadros esquemáticos que identificaram e compilaram informações acerca de cada um dos “dispositivos de acesso à informação”, anteriormente elencados, podendo ser utilizados como referências para outros estudos de mesmo interesse e demarcando um processo de análise triangular e com aporte teórico-metodológico inovador para o campo.

Com isso, determinamos, a partir das análises sintetizadas nos referidos quadros, que mesmo com uma infraestrutura legal, tecnológica e arquivística à sua disposição, o executivo federal não logra êxito em seu intento de prover informação pública à sociedade com a qualidade e o impacto (efetividade) almejada.

Isto se dá na medida em que o conceito de transparência pública adotado não espelha necessariamente as medidas-chave para o satisfatório acesso à informação, dentre elas a criação de legislação de acesso sem contemplar a transparência como elemento central; a premissa de que a tecnologia da informação é uma sustentação da transparência mas que, considerada a desigualdade do país, esta intenção fica circunscrita a núcleos específicos, uma vez que as diferenças de possibilidades de acesso à informação espelham as diferenças de ordem socioeconômica, como mostraram os painéis informativos analisados; e uma gestão arquivística que não favorece o acesso à informação, já que não são reconhecidos como agentes fundamentais neste processo, frente às prioridades do poder público.

Visando a necessária discussão no campo da Ciência da Informação, entregamos à sociedade um livro que visou observar a transparência pública sob o prisma legal, tecnológico e arquivístico, fundamentos mínimos para uma sustentável conjuntura informacional em prol dos direitos humanos e da democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública. **Cadernos da Escola Nacional de Administração Pública**. Brasília: ENAP, n. 10, 1997.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVEIRA, Vanessa Elias de Oliveira. **A governança do sistema de recursos hídricos**: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. São Paulo: FGV, 2014.
- AGAMBEN, Giorgio. ¿Que és un dispositivo? **Revista Sociológica**, México, ano 26, n. 73, p. 249-264, maio/ago. 2011.
- AGÊNCIA BRASIL. Brasil registra 133 milhões de acesso à internet banda larga em 2013. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-01/brasil-registra-133-milhoes-de-acessos-internet-banda-larga-em-2013>. Acesso em: 26 jul. 2020.
- AGÊNCIA BRASIL. Lei das telecomunicações faz 21 anos em meio a crescimento da internet. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-01/brasil-registra-133-milhoes-de-acessos-internet-banda-larga-em-2013>. Acesso em: 26 jul.2020.
- AKABANE, Getúlio K. **Gestão estratégica da Tecnologia da Informação**. São Paulo: Atlas, 2012.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Resumo de direito administrativo descomplicado**. Revista e atualizada. São Paulo: Método, 2016.
- ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos do Estado**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- ÁLVARO MOISES, José. PIQUET CARNEIRO, Gabriela. Democracia, desconfiança, política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. *In*: ÁLVARO MOISES, José (Organizador). **Democracia e confiança**, São Paulo: Editora da USP, 2010.
- ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN (México). Página Inicial. Disponível em: <http://www.agn.gob.mx/menuprincipal/quienesomos/que.html>. Acesso em: 11 mar. 2020.
- ARQUIVO NACIONAL (Brasil). Dicionário brasileiro de terminologia arquivística. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. (Publicações Técnicas; n. 51). Disponível em: http://www.arquivonacional.gov.br/images/pdf/Dicion_Term_Arquiv.pdf. Acesso em: 25 mar. 2020.
- ARQUIVO NACIONAL (Brasil). Disponível em: <http://www.arquivonacional.gov.br/>. Acesso em: 07 jan. 2019.

BAIRRAL, Maria Amália da Costa, SILVA, Adolfo Henrique Coutinho e; ALVES, Francisco José dos Santos. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 49, n.3, p.643-675, maio/jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n3/0034-7612-rap-49-03-00643.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2019.

BANCO MUNDIAL. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/bancomundial/>. Acesso em: 01 set. 2019.

BARRETO, Aldo de Albuquerque. Uma história da Ciência da Informação. *In*: TOUTAIN, Lúcia Maria Batista Brandão (org). **Para entender a Ciência da Informação**. Salvador: EDUFBA, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ufba/145/1/Para%20entender%20a%20ciencia%20da%20informacao.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2018.

BARROS, Camila Monteiro de; CAFÉ, Lúcia Maria Arruda; SILVA, Edna Lucia. Mediação do Conhecimento para o acesso à informação: reflexão baseada em uma perspectiva sociológica da Ciência da Informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 40, n. 3, set./dez. 2011. Disponível em: <http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/1302>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BAUMAN, Zygmunt. BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BBC. O que o Brasil perde e ganha se entrar na OCDE. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51121488>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BERRONES, Ricardo Uvalle. Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**. Nueva Época, Año LXI, n. 226, jan./abr.2016, p. 199-220.

BIBLIOTECA USP. **Dicionário Antonio Moraes e Silva**. Disponível em <http://dicionarios.bbm.usp.br/pt-br/dicionario/edicao/2>. Acesso em: 19 jan. 2019.

BIBLIOTECA USP. **Dicionário Luiz Maria da Silva Pinto**. Disponível em <http://dicionarios.bbm.usp.br/pt-br/dicionario/edicao/3>. Acesso em: 23 fev. 2019.

BIBLIOTECA USP. **Dicionário Raphael Bluteau**. Disponível em <http://dicionarios.bbm.usp.br/pt-br/dicionario/edicao/1>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed., v. 1. Brasília: UNB, 1998.

BORKO, H. Information science: what is it? **American Documentation**. v. 19, n. 1, p. 3-5, 1968. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EdbertoFerneda/k---artigo-01.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos**: táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRAMAN, Sandra. Horizons of the State: information policy and power. **Journal of Communication**, v. 45, n. 4, 1995, p. 4-24.

BRAMAN, Sandra. The emergent global information policy regime. *In*: RAMAN, Sandra. **The emergent global information policy regime**. Houndsmills: Palgrave Macmillan, 2004, p. 12-37.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, suplemento, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

BRASIL. Decreto de 18 de outubro de 2000. Cria, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 202-E, 19 out. 2000.

BRASIL. Decreto de 29 de outubro de 2003. Institui Comitês Técnicos do Comitê Executivo do Governo Eletrônico e dá outras providências. **Diário Oficial da União** : seção 1, Brasília, DF, ano 140, n. 211, 30 out. 2003.

BRASIL. Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002. Regulamenta a Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 3, 4 jan. 2002.

BRASIL. Decreto nº 4.915, de 12 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos da administração pública federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 140, n. 243, 13 dez. 2003.

BRASIL. Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 142, n. 125, 1 jul. 2005.

BRASIL. Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010. Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 106, 7 jun. 2010.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 94, 16 maio 2012.

BRASIL. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 13, 18 jan. 2016.

BRASIL. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 90, 12 maio 2016.

BRASIL. Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, institui o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo para a apresentação de dados do cidadão no exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 136, 18 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 224, 23 nov. 2017.

BRASIL. Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018. Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 173, 6 set. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.584, de 26 de novembro de 2018. Altera o Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, para instituir a Rede Nacional de Governo Digital. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 227, 27 nov. 2018.

BRASIL. Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 81, 29 abr. 2020.

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 00079/2016**. Proposta de Decreto de Dados Abertos. Ministério da Justiça, 2016.

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 00229/2017**. Proposta edição de normativo da Política de Governança Pública. Controladoria-Geral da União, 2017.

BRASIL. **Governo Digital**. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/dados-abertos/dados-abertos-governamentais>. Acesso em: 26 jul. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 86-E, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**:: seção 1, Brasília, DF, ano 129, n. 6, 9 jan. 1991.

BRASIL. Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data. **Diário Oficial da União** : seção 1, Brasília, DF, ano 135, n. 220, 13 nov. 1997.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 137, n. 21-E, 1 fev. 1999.

BRASIL. Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006. Dispõe sobre [...], e da Gratificação Temporária dos Órgãos Centrais – GSISTE. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 202, 20 out. 2006.

BRASIL. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2008 a 2011. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 145, n. 67, 8 abr. 2008.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 221, 18 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 14, 19 jan. 2012.

BRASIL. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 150, n. 94, 17 maio 2013.

BRASIL. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 9, 14 jan. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 121, 27 jun. 2017.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, nov. 1995.

BRASIL. Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 156, n. 80, 26 abr. 2018.

BRASIL. Projeto da Lei de Arquivos. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, e dá outras providências. **Diário do Congresso Nacional**, 1984.

BRASIL. Projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Regula o art. 163, incisos I, II, III e IV, e o art. 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. **Diário Oficial da Câmara dos Deputados**: Brasília, DF, ano 54, n. 47, 18 mar. 1999.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado Federal nº 259/89 e Câmara Federal nº 4.392 de 14 de dezembro de 1989. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do "habeas data", **Diário do Congresso Nacional**, 1989.

BRASIL. **Projeto de Lei S/Nº, de 2002**. Dispõe sobre a proteção e defesa do usuário dos serviços públicos, prestados pela administração direta, indireta e os delegados pela União. Congresso Nacional, 2002.

BRASIL. **Projeto de Lei S/Nº, de 2003**. Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º, da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública. Congresso Nacional, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**. Brasília: ENAP, 1998.

BUCKLAND, M. K. Information as thing. **Journal of the American Society for Information Science** (JASIS), v. 45, n. 5, p. 351-360, 1991.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Medida Provisória. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/medida-provisoria>. Acesso em: 25 mar. 2019.

CAPURRO, Rafael; HJORLAND, Birger. O conceito de informação. **Revista Perspectiva em Ciência da Informação**, v. 12, n. 1, p. 148-207, jan./abr., 2007.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura**. São Paulo: Zahar, 2018.

CATANI, Afrânio Mendes. **O que é capitalismo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2012.

CATANI, Afrânio Mendes. **Perestroika: desafios da Transformação Social na URSS**. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v.31 n.1, jan./mar. 1991. Resenha da obra de: POMERANZ, Lenina (org.). **Perestroika: desafios da transformação social na URSS**. São Paulo: EDUSP, 1990. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901991000100010&script=sci_arttext. Acesso em: 10 jul. 2020.

CATEDRAS. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualizada hasta Reforma de 14 de agosto de 2001. Disponível em: http://www.catedras.fsoc.uba.ar/udishal/dt7/mexico_1917_1998.htm. Acesso em: 24 mar. 2020.

Centre National de Ressource Textualles et Lexical. Disponível em: <http://www.cnrtl.fr/>. Acesso em: 30 nov. 2017.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia**. Salvador: Fundação Pedro Calmon, 2009.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia?** São Paulo: Brasiliense, 2008.

CHEVALIER, Jacques. Le mithe de la transparence administrative. *In*: CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES DE PICARDIE. **Information et transparence administrative**. Paris: PUF, 1988.

CLAD. Estatuto. 2010. Disponível em: <https://old.clad.org>. Acesso em: 13 jun. 2019.

CLAD. Sobre o CLAD. Disponível em: <https://clad.org/clad/>. Acesso em: 13 jun. 2019.

COLARES OLIVEIRA, Marcelle; LINHARES, Juliana Silva. A implantação de controle interno adequado às exigências da lei Sarbanes-Oxley em empresas brasileiras: um estudo de caso. **BASE - Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos**, v.4, n.2, p.160-170, maio/ago. 2007.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, OEA Convenção Americana. **Pacto de São José da Costa Rica**, de 22 de novembro 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 23 jun. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Cartilha Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Painel bolsa família. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiOTAyNWw2MDItM2U1Yi00OGJmLTk1YTU0WRjNDdhN-DI3NzBiliwidCI6IjY2NzhkOWZILTA5MjEtNDE3ZC04NDExLTVmMWMxOGRlZmJiYiJ9>. Acesso em: 06 jul. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Painel contratações relacionadas à COVID-19. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiYTE0Nzc4NDctMTI0OC000WVjLTh-jMmQtM2U3MTFKyY2U2MTU2liwidCI6IjY2NzhkOWZILTA5MjEtNDE3ZC04NDExLTVmMWMxOGRlZmJiYiJ9>. Acesso em: 06 jul. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Painel correição em dados. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>. Acesso em: 06 jul. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **PAINEL DA INTEGRIDADE PÚBLICA**. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/integridadepublica/index.htm>. Acesso em: 04 jul. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Painel de benefícios previdenciários (concessões). Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiYzYxODM5MDQtZDJiYy00NWYxLT-gyODgtZGM4YmQ5Y2YyNGY4IiwidCI6IjY2NzhkOWZILTA5MjEtNDE3ZC04NDExLTVmMWMxOGRlZmJiYiJ9>. Acesso em: 06 jul. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Painel de benefícios previdenciários (pagamentos). Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiYzYxODM5MDQtZDJiYy00NWYxLT-gyODgtZGM4YmQ5Y2YyNGY4IiwidCI6IjY2NzhkOWZILTA5MjEtNDE3ZC04NDExLTVmMWMxOGRlZmJiYiJ9>. Acesso em: 06 jul. 2020

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **PAINEL LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em: 04 jul. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **PAINEL MONITORAMENTO DE DADOS ABERTOS**. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>. Acesso em: 04 jul. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. PAINEL resolveu?. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>. Acesso em: 05 jul. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **PORTAL DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA FEDERAL**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/redetransparencia>. Acesso em: 04 jul./2020.

CORDEIRO, Rosa Inês Novais. Análise e Representação do Conteúdo de imagens para o acesso à informação. *In*: FREITAS, Lídia Silva; MARCONDES, Carlos Henrique. RODRIGUES, Ana Célia (orgs.). **Documento – gênese e contextos de uso**: estudos da informação. Niterói: EdUFF, 2010.

COSO. [Página Inicial]. Disponível em: <https://www.coso.org/Pages/default.aspx>. Acesso em: 14 jan.2020.

COSTA, Marcelo Marchesini da. Análise de colaborações entre governo e ONGs e da densidade de ONGs no Brasil. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51,n. 3,p. 330-347, maio/jun. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n3/1982-3134-rap-51-03-00330.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2017.

CUNHA, Antonio Geraldo da. **Vocabulário histórico-cronológico do Português Medieval**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2014.

CUNNINGHAM, Adrian; PHILLIPS, Margareth. Accountability and accessibility: ensuring the evidence of e-governance in Australia. **Revista Aslib Proceedings**. Austrália v. 57, n. 4, 2005. Disponível em: <https://www.ingentaconnect.com/content/mcb/ap/2005/00000057/00000004/art00001?crawler=true>. Acesso em: 29 ago. 2018.

DANTAS, Marcos. **Trabalho com informação**: valor, acumulação, apropriação nas redes do capital. Rio de Janeiro: CFCH-UFRJ, 2012.

DE RÉ, César Augusto. DE RÉ, Maria Alice. Processos do Sistema de Gestão de Pessoas. *In*: BITENCOURT, Claudia e colaboradores (orgs.). **Gestão Contemporânea de Pessoas – Novas Práticas, conceitos tradicionais**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DELEUZE, Gilles ¿Que és un dispositivo? *In*: DELEUZE, G. **Michel Foucault, filósofo**. Barcelona: Gedisa, 1990, p. 155-161.

DICIONÁRIO AULETE. Disponível em: <http://www.aulete.com.br/>. Acesso em: 21 abr. 2019.

DUARTE, Geraldo. **Dicionário de Administração**. Fortaleza: Imprensa Universitária/UFC, IMPARH, 2002.

EAGLETON, Terry. **Ideologia**. São Paulo: Editora São Paulo/UNESP; Boitempo, 1997.

EL PAÍS. O Triste aniversário do Arquivo Nacional. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/01/05/politica/1515169389_182854.html. Acesso em: 19 jun. 2020.

ENAP. Conceito de Dados Abertos. *In*: **Curso Elaboração de Plano de Dados Abertos**. Brasília: ENAP, 2016.

ÉPOCA. Arquivo Nacional no Rio corre o risco de fechar após redução de verbas federais. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2017/08/epoca-negocios-arquivo-nacional-no-rio-corre-o-risco-de-fechar-apos-reducao-de-verbas-feder-ais.html>. Acesso em: 29 maio 2020.

EXTRA. Ministro da Justiça afirma que Arquivo Nacional da Casa Civil não perderá prestígio com transferência. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/brasil/ministro-da-justica-jose-eduardo-cardozo-afirma-que-arquivo-nacional-da-casa-civil-nao-perdara-prestigio-com-transferencia-854104.html>. Acesso em: 29 maio 2020.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro. v. 52, n. 1, p. 71-88, jan./fev. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122018000100071&script=sci_abstract. Acesso em: 17 fev. 2019.

FONSECA, Maria Odila Kahl. **Arquivologia e Ciência da Informação**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. São Paulo: Graal, 2012b.

FOX, Jonathan; HAIGHT, Libby; PALMER-RUBIN, Brian. Proporcionar transparencia. ¿Hasta qué punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información pública? **Gestión y Política Pública**, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México v. 20, n. 1, sept., 2011, p. 3-61.

FRANÇA, Ana Cristina Limongi. **Prática de Recursos Humanos**: Conceitos, Ferramentas e Procedimentos. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

FROHMANN, Bernd. **Palestra proferida no ENANCIB**. Tradução: Laffayette de Souza Álvares Junior. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 7, 2006, Marília.

FULGENCIO, Paulo Cesar. **Glossário Vade-Mécum**: Administração Pública, Ciências Contábeis, Direito, Economia, Meio Ambiente. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Sobre o FMI. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/fmi/>. Acesso em: 13 set. 2019.

G1. Há dez anos o Brasil decolava na capa da The Economist. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/11/12/ha-dez-anos-o-brasil-decolava-na-capa-da-the-economist-o-que-aconteceu-desde-entao.shtml>. Acesso em: 18 abr.2020.

GAULEJAC, Vincent de. **Gestão como Doença Social**: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social. 3. ed. Aparecida: Ideias e Letras, 2007.

GAZETA DO POVO. Ministérios, Autarquias e Universidades: Os órgãos da União com orçamento estourado. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/ministerios-autarquias-universidades-uniao-orcamento-estourado/>. Acesso em: 07 jun.2020.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2009.

GIBNEY, Alex. **Enron**: os mais espertos da sala. 2005, 109 min. Documentário. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5jORoEE-CEk>. Acesso em: 04 fev. 2019.

GINEZ DE LARA, Marilda Lopes. **Documento e significação na trajetória epistemológica da Ciência da Informação**. *In*: FREITAS, Lídia Silva. MARCONDES, Carlos Henrique. RODRIGUES, Ana Célia (orgs.). **Documento - gênese e contextos de uso**: estudos da informação. Niterói: EdUFF, 2010.

GOLDSMITH, Stephen. EGGERS, William D. **Governar em rede**. O novo formato do setor público. ENAP/UNESP: Brasília, 2011.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Néida. **Notas de aula**. Disciplina Regime de Informação, PPGCI-UFF: Niterói, 2017.

GOV.UK. Legislation. Disponível em: <http://www.legislation.gov.uk/>. Acesso em: 22 abr. 2020.

GOV.UK. Transparency and freedom of information releases. Disponível em: <https://www.gov.uk/search/transparency-and-freedom-of-information-releases>. Acesso em: 26 fev. 2020.

GROENEWEGEN, J. Who should control the firm? Insights from new and original Institutional Economics. **Journal of Economic Issues**, v. 38, n. 2, jun. 2004.

GUIDENS, Anthony. Sutton, Philip. W. **Conceitos essenciais da sociologia**. São Paulo: Editora UNESP, 2017.

GURGEL, Cláudio Roberto Marques. RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Martius Vicente. **Administração: elementos essenciais para a gestão das organizações**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2009

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre fatos e normas**. São Paulo: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Na esteira da tecnocracia**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade da transparência**. Petrópolis: Editora Vozes, 2017.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HERRERA, Antonio Heredia. **Manual de Archivística Básica: Gestión y Sistemas**. México, Universidad Autonoma de Puebla, 2013.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

HOOD, Christopher C. Transparency. *In*: CLARKE, Paul Barry; FOWERAKER, Joe (orgs.). **Encyclopedia of democratic thought**. Londres; Nova York: Routledge, 2001.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Eletrônico Houaiss**. Rio de Janeiro: UOL, 2018.

IBGE. **Relatório de Gestão 2018**. Rio de Janeiro: 2018.

ICO. **About the ICO**. Disponível em: <https://ico.org.uk/about-the-ico/who-we-are/>. Acesso em: 13 abr. 2020.

IFAI. **Página Inicial**. Disponível em: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/ifai.aspx>. Acesso em: 14 abr. 2020.

INAI. Consulta Pública. Disponível em: <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#inicio>. Acesso em: 12 fev. 2020.

INDOLFO, Ana Celeste. **Dimensões político-arquivísticas da avaliação de documentos na Administração Pública Federal (2004-2012)**. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação, Rio de Janeiro, 2013. 312 f.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/>. Acesso em: 17 fev. 2019.

IPEA. Internet no Brasil reproduz desigualdades do mundo real. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34796. Acesso em: 09 jul. 2020.

JARDIM, José Maria. De que falamos quando falamos em políticas arquivísticas? Percepções sobre políticas arquivísticas no Poder Executivo Federal. **Ciência da Informação**, v. 42, n. 1, 2013.

JARDIM, José Maria. Em torno de uma política nacional de arquivos: os arquivos estaduais brasileiros na ordem democrática (1988-2011). *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 12., 2011, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: THESAURUS, 2011, v. 1, p. 1579-1594.

JARDIM, José Maria. Governança arquivística: um território a ser explorado. **Revista do Arquivo**. São Paulo, ano 2, n. 7, p. 12-23, out. 2018. Disponível em http://www.arquivoestado.sp.gov.br/revista_do_arquivo/07/pdf/Revista_do_Arquivo_7_-_Dossie_-_Jose_Maria_Jardim.pdf. Acesso em: 10 nov. 2018.

JARDIM, José Maria. **Notas de aula**. Disciplina Governança Arquivística, PPGMA-FCRB: Rio de Janeiro, 2019.

JARDIM, José Maria. O Cenário Arquivístico Brasileiro nos anos 1980. *In*: **História da arquivologia no Brasil**. Rio de Janeiro: AAB, 2014.

JARDIM, José Maria. **Obstáculos à construção de políticas nacionais de arquivos no Brasil e na Espanha**: uma abordagem teórico-metodológica de análise comparada. **Iiinc em Revista**, v. 7, n.1, mar. 2011, Rio de Janeiro, p. 197-213. Disponível em: <http://www.ibict.br/iinc>. Acesso em: 25 jul. 2019.

JARDIM, José Maria. SILVA, Sérgio Conde de Albite. Nharreluga, Rafael Simone. **Análise de Políticas Públicas**: uma abordagem em direção às Políticas de Informação. Perspectiva em Ciência da Informação, v. 4, n. 1, p. 2-22, jan./abr. 2009.

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

JARVIS, Jonathan. **Crisis of Credit Visualized**. 2009, 4 min. Animação. Legendado. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wgn0izK-Svc>. Acesso em: 05 mai.2019.

KETELAAR, Eric. Archival temples, archival prisons: modes of power and protection. **Archival science**, v. 2, n. 3-4, p. 221-238, 2002.

LACERDA, Antonio Corrêa de et al. **Economia brasileira**. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2000.

LE COADIC, Yves-François. **Usages et usagers de l'information**. Paris: ADBS, 1997.

LIMBERGER, Têmis. **Cibertransparência**: informação pública em rede. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

LUSTOSA, Frederico. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. *In*: MATOS MARTINS, Paulo Emílio; PIERANTI, Octávio Penna (orgs.). **Estado e Gestão Pública: visões de um Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MACHADO FILHO, Cláudio Pinheiro. **Responsabilidade social e governança**: o debate e as implicações. São Paulo: Cengage Learnin, 2013.

MALIN, Ana Maria Barcellos. **COVID-19 e o acesso à informação pública federal**. *In*: SEMANA NACIONAL DE ARQUIVOS, 4., 2020, Rio de Janeiro. Vídeo. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9b4GCya29GY>. Acesso em: 12 jul. 2020.

MALIN, Ana Maria Barcellos. **Estado e sociedade da informação no Brasil**: uma investigação sobre o papel da informação na gestão pública. 2003. 157 f. Tese (Doutorado) – Escola de Comunicação, Convênio IBICT/UFRJ, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2003.

MALIN, Ana Maria Barcellos. Interessados e interesses no regime de acesso à informação pública no Brasil. *In*: CIANCONI, Regina de Barros. Cordeiro, Rosa Inês de Novais.

MALIN, Ana Maria Barcellos. O mal estar brasileiro na sociedade da informação. São Paulo, **Em Perspectiva**, v. 12, n.4, 1998, p.30-35.

MARIZ, Anna Carla Almeida. **Arquivos públicos brasileiros**: a transferência da informação na internet. 2005. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

MARTINS, Paula Lúcia. **Acesso à Informação**: Um direito fundamental e instrumental. *In*: Revista Acervo. Acesso à Informação e Direitos Humanos. Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, jan./jun. 2011.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MASSONI, Luis Fernando Herbert et al. Acesso à informação e memória virtual: memórias da ditadura militar no site Brasil: Nunca mais Digit@l. ENCONTRO NACIONAL DE HISTÓRIA DA MÍDIA, 10., 2015, Porto Alegre. **Anais** [...]. [Porto Alegre, RS: Alcar, 2015].

MATOS, Maria Teresa Navarro de Britto. **A evolução dos arquivos e do conhecimento em arquivologia**. Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação, v. 5, n. 2, 2012.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. São Paulo: Atlas, 2004.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2. ed. Brasília : UNESCO, 2009.

MENDONÇA, Paulo Knauss de. Nascimento, Mariana Batista de. BUENO, Danilo André. **Arquivos Vivos da Administração Pública**: O Programa de Gestão de Documentos do Estado do Rio de Janeiro (PGD-RJ). Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, n. 3, nov. 2013.

MENNE-HARITZ, Angelika. Access — The reformulation of an archival paradigm. **Archival Science**, v. 1, p. 57-82, 2001.

METRO JORNAL. Arquivo Nacional do Rio de Janeiro poderá fechar em agosto se corte de 36% da verba for mantido. Disponível em: <https://www.metrojornal.com.br/foco/2017/07/10/arquivo-nacional-rio-de-janeiro-podera-fechar-em-agosto-se-corte-de-36-da-verba-mantido.html>. Acesso em: 13 mai. 2020.

MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine H. Identifying transparency. **Information Polity**. Amsterdam, v. 18, 2013, p. 233-242. Disponível em 262390668_Identifying_Transparency. Acesso em: 14 set. 2018.

MICHENER, Robert Gregory. CONTRERAS, Evelyn. NISKIER, Irene. **Da opacidade à transparência?** Avaliando os cinco anos da LAI no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

MILLAR, Laura. Touchstones: considering the relationship between memory and archives. **Archivaria**, Spring, v. 61, p. 105-126, 2006. Tradução: José Antonio da Silva, na disciplina "Informação, Cultura e Memória" – PPGCI/UFF, 2017.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Brasil assina com FMI acordo que disponibiliza mais de US\$ 41 bilhões. Disponível em: www.fazenda.gov.br/noticias/1998/r981113. Acesso em: 17 fev. 2019.

MONDAINI, Marco. O respeito aos direitos dos indivíduos. *In*: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Passanezi (orgs). **História da Cidadania**. São Paulo: Editora Contexto, 2018.

MONTESQUIEU, Charles de Secondate, Baron de. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2010.

MORGAN, Gareth. **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 2011.

MULLER, Pierre. SUREL, Yves; **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: Educat, 2002. (Coleção Desenvolvimento Social, v. 3).

NATIONAL ARCHIVES. Página Inicial. Disponível em: <https://www.nationalarchives.gov.uk/>. Acesso em: 13 fev.2020.

NATIONAL ASSOCIATION OF CORPORATE DIRECTORS (NACD). Sobre. <https://www.nacdonline.org/about>. Acesso em: 12 out. 2020.

NAVES, Rubens. Novas Possibilidades para o Exercício da Cidadania. *In*: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Passanezi (orgs.). **História da Cidadania**. São Paulo: Editora Contexto, 2018.

OCDE. **OCDE**. Disponível em: <http://www.oecd.org/>. Acesso em: 22 fev. 2019.

OCDE. **Principles of Corporate Governance**. 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Principles-ENG.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

OEA. Carta. 1951. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.pdf. Acesso em: 10 fev. 2019.

OEA. Sobre a entidade. Disponível em: http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp. Acesso em: 10 fev. 2019.

O GLOBO. Arquivo Nacional é transferido para Ministério da Justiça. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/arquivo-nacional-e-transferido-para-ministerio-da-justica-2835578>. Acesso em: 15 mai. 2020.

OLIVEIRA, Lucia Maria Velloso de. A gestão de documentos e os documentos produzidos no desenvolvimento de atividades científicas. *In*: OLIVEIRA, Lúcia Maria Velloso de.; MELLO E SILVA, Maria Celina Soares de (orgs.). **Gestão de documentos e acesso à informação: desafios e diretrizes para as instituições de ensino e pesquisa**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2015.

OLIVEIRA, Lucia Maria Velloso de. Ação Cultural, protagonismo social e o lugar dos arquivos. *In*: GOMES, Henriette Ferreira.; NOVO, Hildenise Ferreira (orgs.). **Informação e Protagonismos Social**. Salvador: EDUFBA, 2017.

OLIVEIRA, Lucia Maria Velloso de. Descrição de documentos arquivísticos. Organização de Arquivos Permanentes. *In*: SÁ, Nery; AZAMBUJA, Silva (orgs.). **Gestão documental: instrumento de acesso à informação: VIII encontro Nacional da Memória da Justiça do Trabalho**. Dourados (MS): Seriem, 2018.

OLIVEIRA, Lucia Maria Velloso de. **Descrição e Pesquisa**: Reflexões em torno dos Arquivos Pessoais. Rio de Janeiro: Móbile, 2012.

OLIVEIRA, Lucia Maria Velloso de. **Difusão de Acervos: o que estamos fazendo?** *In*: SEMANA NACIONAL DE ARQUIVOS, 4, 2020, Rio de Janeiro. Vídeo. Disponível em: <https://www.facebook.com/fundacaoFHC/videos/553479698648486/> Acesso em 01 jul. 2020.

OLIVEIRA, Lucia Maria Velloso de. SILVA, José Antonio da. Casa de ferreiro, espeto de pau? O acesso à informação na CGU. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 19, 2018, Londrina. **Anais** [...]. Londrina: UEL, 2018, p. 3189-3210. Disponível em: <http://enancib.marilia.unesp.br/index.php/XIXENANCIB/xixenancib/paper/view-File/1432/1646>. Acesso em: 03 abr. 2019.

OLIVEIRA, Lucia Maria Velloso de; SILVA, José Antonio da; CAMPOI, Camilla. **Transparência pública no Brasil: o contexto ideológico à luz dos conceitos de Sociedade do Espetáculo e regimes de informação**. *In*: SEMINARIO HISPANO-BRASILEÑO DE INVESTIGACIÓN EN INFORMACIÓN, DOCUMENTACIÓN Y SOCIEDAD, 7, 2018, Madrid:Murcia. **Anais** [...]. Madrid:Murcia: Universidad Complutense de Madrid: Universidad de Murcia, 2018. Disponível em: <http://seminariohispano-brasileiro.org.es/ocs/index.php/viishb/viishbucm/paper/viewFile/379/39>. Acesso em: 19 fev. 2019.

OLIVEIRA, Lucia Maria Velloso de. O lugar dos arquivos após a Lei de Acesso à Informação: uma perspectiva do cenário do poder público federal. *In*: OLIVEIRA, Lúcia Maria Velloso de.; MELLO E SILVA, Maria Celina Soares de (orgs.). **Lei de Acesso à Informação: impactos e limites nos arquivos de Ciência & Tecnologia**. Rio de Janeiro: MAST, 2014.

OPEN KNOWLEDGE INTERNATIONAL. Disponível em: <https://okfn.org/>. Acesso em: jan./mar. 2018/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. ONU, 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Países Membros**. Disponível em: <https://nacoes-unidas.org/conheca/paises-membros/>. Acesso em: 29 ago. 2019.

OSBORNE, David.; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o governo. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PAINEL DO ORÇAMENTO FEDERAL. **Consulta Livre**. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true. Acesso em: 09 jul. 2020.

PAINEL ESTATÍSTICO DE PESSOAL. **Consulta Livre**. Disponível em: <http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>. Acesso em: 12 jul. 2020.

PARADELA, Victor; COSTA, Marília Maragão. **Modelagem de organizações públicas**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

PASCHOALIN, Maria Aparecida; SPADOTO, Neuza Terezinha. **Gramática**. São Paulo, FTD: 1996.

PEARCE-MOSES, Richard. A glossary of archival and records terminology. Chicago: The Society of American Archivists, 2005. Disponível em: <https://www2.archivists.org/glossary>. Acesso em: 18 dez. 2018.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Sílvia. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Revista O&S**, v. 15, n. 46, jul./set. 2008.

PINHO, José Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.43,n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2019.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Portal Premiado**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603246-portal-premiado>. Acesso em: 03 abr. 2020.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PÓVOA, Marcello. **Anatomia da Internet**: investigações estratégicas sobre o universo digital. Rio de Janeiro, Casa da Palavra, 2000.

RODRIGUES, Ana Célia. **Gestão de Documentos e Acesso à Informações na Administração Pública Brasileira**. Apresentação em Powerpoint. (Curso Gestão da Informação Pública: Do Impresso ao Digital). Escola do Parlamento, Câmara Municipal de São Paulo, 2016. 59 slides.

RODRIGUES, Ana Célia. Identificação como requisito metodológico para a gestão de documentos e acesso a informações na administração pública brasileira. **Ciência da Informação**, Brasília, DF, v. 42 n. 1, p.64-80, jan./abr., 2013.

RODRIGUES, Ana Célia. Natureza do documento de arquivo: vínculo e estrutura. *In*: FREITAS, Lúcia Silva. MARCONDES, Carlos Henrique. RODRIGUES, Ana Célia (orgs.). **Documento - gênese e contextos de uso**: estudos da informação. Niterói: EdUFF, 2010.

RODRIGUES, José Honório. Apresentação introdutória do texto de Theodor Roosevelt Schellenberg feita pelo então Diretor do Arquivo Nacional, em 1960. **Documento**. Revista Acervo, v. 28, n. 2, p. 287-300, jul./dez. 2015.

RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús. **Estado y transparencia**: un paseo por la filosofía política. Cuadernos de transparencia, IFAI, v. 5, 2008.

ROMANO, Roberto. **Razão de Estado e outros estados da razão**. São Paulo: Perspectiva: 2014.

ROSA, Guimarães. **Grande Sertão Veredas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

ROUSSEAU, Jean-Yves. COUTURE, Carol. **Os Fundamentos da Disciplina Arquivística**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1994.

SALGADO. Eneida Desiree. **Lei de Acesso à Informação (LAI)**. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

SARACEVIC, T. Ciência da Informação: origem, evolução e relações. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 41-62, jan./jun. 1996. Disponível em: <http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/view/235/22>. Acesso em: 05 set. 2017.

SARACEVIC, T. Interdisciplinary nature of Information Science. **Ciência da Informação**, v. 1, n. 1, 1995. Disponível em: http://www.brapci.inf.br/repositorio/2010/03/pdf_dd085d2c4b_0008887.pdf. Acesso em: 05 set. 2017.

SHELLENBERG, T. R. **Arquivos modernos**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SCHERMERHORN, John R. **Administração**. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

SCHWAB, Klaus Martin. **Aplicando a Quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2018.

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

SENADO FEDERAL. Orçamento da União. Instrumentos de Planejamento e Orçamento. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>. Acesso em: 15 jul. 2020.

SENNET, Richard. **O declínio do homem público**. Rio de Janeiro: Record, 2014.

SILVA, Édson Cordeiro da. **Governança corporativa nas empresas**. São Paulo: Atlas, 2006.

SILVA, Margareth da. **O Arquivo e o lugar**. Niterói: Eduff, 2016.

SILVA, Sérgio Conde de Albite. **A Preservação da Informação Arquivística Governamental nas Políticas Públicas do Brasil**. Rio de Janeiro: AAB, FAPERJ, 2008.

SILVA, Vanessa Costa e; BARBOSA, Pedro Ribeiro; HORTALE, Virgínia Alonso. Parcerias na saúde: as organizações sociais como limites e possibilidades na gerência da estratégia Saúde da Família. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. 2016, v. 21, n. 5, p. 1365-1376. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232016000501365&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em: 05 jan. 2019.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO NO BRASIL. **Livro Verde**. Brasília: Ministério da Ciência & Tecnologia, 2000.

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de. A gestão de documentos como o pilar principal da gestão da informação. *In*: OLIVEIRA, Lúcia Maria Velloso de; MELLO E SILVA, Maria Celina Soares de (orgs.). **Gestão de documentos e acesso à informação: desafios e diretrizes para as instituições de ensino e pesquisa**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2015.

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de; ARAUJO JUNIOR, Rogério Henrique de. A classificação e a taxonomia como instrumentos efetivos para a recuperação da informação arquivística. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 42, n. 1, p. 131-144 jan./abr. 2013.

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de. Tudo que não é sólido se desmancha no ar: fundamentos teóricos da gestão de documentos. *In*: CIANCONI, Regina de Barros. Cordeiro, Rosa Inês de Novais. MARCONDES, Carlos Henrique (orgs.). **Gestão do conhecimento, da informação e de documentos em contextos informacionais**. Niterói: PPGCI/UFF, 2013.

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

SOUZA, Rosali Fernandez de. Organização do conhecimento. *In*: TOUTAIN, Lúcia Maria Batista Brandão (org.). **Para entender a Ciência da Informação**. Salvador: EDUFBA, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ufba/145/1/Para%20entender%20a%20ciencia%20da%20informacao.pdf>. Acesso em: 13 maio 2019.

TAPSCOTT, Don; TICOLL, David. **A empresa transparente**: como a era da transparência revolucionará os negócios. São Paulo: M. Books, 2005.

TEIXEIRA, Vilmar Agapito. Criando Valor Público – Gestão Estratégica no TCU. Página de Liderança, Brasília, 01 out 2012. Disponível em 2012: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/criando-valor-publico-gestao-estrategica-no-tcu.htm>. Acesso em: 22 mar. 2020.

THE WORLD BANK. **Governance and the Law**. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>. Acesso em: 26 fev. 2019.

THE WORLD BANK. **Sobre o Brasil**. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil>. Acesso em: 23 fev. 2019.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL. **Missão**. Disponível em: https://www.transparencia.org.br/quem_somos#missao. Acesso em: 15 mar. 2019.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL. **Sobre**. Disponível em: <https://www.transparencia.org>. Acesso em: 15 mar. 2019.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL - MUNDO. **Sobre**. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/#>. Acesso em: 17 mar. 2019.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Relatório Índice de Percepção da Corrupção. Edição 2016**. Disponível em: https://images.transparencycdn.org/images/2016_CPIReport_EN_200406_153719.pdf Acesso em: 09 jul. 2020.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Relatório Índice de Percepção da Corrupção. Edição 2017**. Disponível em: https://images.transparencycdn.org/images/2017_CPI_Brochure_EN_200406_140253.PDF. Acesso em: 09 jul. 2020.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Relatório Índice de Percepção da Corrupção. Edição 2018**. Disponível em: https://images.transparencycdn.org/images/CPI_2018_Executive_Summary_EN.pdf. Acesso em: 09 jul. 2020.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Relatório Índice de Percepção da Corrupção. Edição 2019**. Disponível em: https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_Report_EN_200331_141425.pdf. Acesso em: 09 jul. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria** / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 96 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm>. Acesso em: 11 maio 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Gestão do Arquivo Nacional do Brasil.** Exercício 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Gestão do Arquivo Nacional do Brasil.** Exercício 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Gestão do Arquivo Nacional do Brasil.** Exercício 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Gestão do Arquivo Nacional do Brasil.** Exercício 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Gestão do Arquivo Nacional do Brasil.** Exercício 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Gestão do Arquivo Nacional do Brasil.** Exercício 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Gestão do Arquivo Nacional do Brasil.** Exercício 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Gestão do Arquivo Nacional do Brasil.** Exercício 2018.

UNESCO. **Directrices para la planificación de sistemas nacionales de información científica y tecnológica.** UNESCO: Paris, 1975, 48 p. Disponível em: unesdoc.unesco.org/images/0001/000122/012230SB.pdf. Acesso em: 28 dez. 2017.

URBANO, Hugo Evo Magro Corrêa. **Processo legislativo e qualidade das leis: Análise de três casos brasileiros.** *In:* Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná, ano 1 – n. 1, dez./ 2014. Curitiba, Paraná. Acesso em: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/mppr/revista_juridica_mppr_n01_2014.pdf.

VALIM, Rafael. **O direito fundamental de acesso à informação pública.** *In:* VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio C; BACARIÇA, Josephina (coord.). Acesso à Informação Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

VAZ, José Carlos; Ribeiro, Manuella Maia; Matheus, Ricardo. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos de práticas de transparência no Brasil. **Cadernos PPG-AU/UFBA**, Salvador, v.9, 2010. Edição especial.

VECHIATO, Fernando Luiz. VIDOTTI, Silvana Aparecida Borsetti Gregoorio. Arquitetura da Informação como subsídio teórico e prático para o projeto e para a avaliação de recursos, serviços e ambientes informacionais digitais. *In*: TOMAEL, Maria Inês.; ALCARÁ, Adriana Rosecler (orgs.). **Fontes de Informação Digital**. Salvador: EDUFBA, 2017.

VIGNOLI, Francisco Humberto. FUNCIA, Francisco Rózsa. **Planejamento e Orçamento Público**. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. *In*: CAMPOS, E. (org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

WILKE, Valéria Cristina Lopes. **Informação, Poder e Estado: o dispositivo informacional e as políticas públicas de inclusão digital do governo brasileiro (2003-2008)**. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 10., 2009, João Pessoa. **Anais [...]**. João Pessoa: UFPB, 2009. <http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/xenancib/paper/viewFile/3255/2381>. Acesso em: 04 jul. 2020.

WILKE, Valéria Cristina Lopes. JARDIM, José Maria. **Dispositivo de informação contemporâneo: considerações preliminares para uma arqueogenealogia do horizonte informacional em nossa contemporaneidade**. ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO - ENANCIB, [s.l.], nº 07, ano: 2006.

WOOD, Ellen. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003.

ZANCANER, Weida. Lineamentos sobre a Lei de Acesso à Informação. *In*: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio C; BACARIÇA, Josephina (coord.). **Acesso à Informação Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

ŽIŽEK, Slavoj. **Um mapa da ideologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

ZORZAL, Luzia. **Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na Administração Pública Federal**. 2015. 197 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

ZUCCOLOTTI, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro**. Brasília: ENAP, 2019.

SOBRE O AUTOR

Estágio pós-doutoral em curso na Universidade Estadual Paulista (PPGCI-UNESP, 2022-2023) na área de Ciência da Informação - Subárea: Teoria da Informação. Doutor em Ciência da Informação pela Universidade Federal Fluminense (UFF, 2017-2020), tendo sua pesquisa reconhecida com o 1º lugar do Prêmio CAPES de Tese (EDIÇÃO 2021), na área de avaliação de Comunicação e Informação, com o tema Transparência Pública. Mestre em Administração (UFF, 2013-2014). Especialista em Gestão Pública, com aperfeiçoamento pedagógico, pela Universidade Cândido Mendes (UCAM, 2010-2011). Bacharel em Administração pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ, 2005-2009). Analista em Ciência & Tecnologia (Perfil Administrador), da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB, 2014-Atual), cargo vinculado à Carreira de Gestão, Planejamento e Infraestrutura em Ciência & Tecnologia, para o qual foi aprovado em 1º lugar. Ocupa a função de Coordenador-Geral de Administração (2023-Atual), respondendo pelas áreas de gestão de pessoas, aquisições, materiais e serviços, tecnologia da informação, contabilidade, licitações e contratos, no interesse da preservação do acervo da FCRB. É Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação (PPGCI/UFF, 2022-Atual). Esteve em exercício na Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021-2023), atuando na Gerência de Desenvolvimento de Pessoas, da Coordenação de Recursos Humanos. Exerceu os cargos de Agente Administrativo e Administrador, tendo sido chefe da área de Aposentadorias e Pensões, no Hospital Federal de Bonsucesso/Ministério da Saúde (HFB/MS, 2006-2014). Ocupou a função de Professor na graduação em Administração e na pós-graduação em Controladoria e Finanças, da Universidade Estácio de Sá (UNESA, 2016-2019), de Professor do Magistério Superior Substituto do Departamento de Administração da Rural (UFRRJ, 2021-2022) e de Professor do Programa Voluntário do Departamento de Ciência da Informação (GCI/UFF, 2022). Atuou ainda como voluntário do Programa Miniempresa, da ONG internacional Junior Achievement onde, por este último, foi reconhecido como o Melhor Miniempreendedor do Rio de Janeiro (JA, 2003). Integra os seguintes grupos de pesquisa: Arquivo, Acesso e Informação (UFF), Formação e Atuação Profissional em Organização da Informação (UNESP) e Laboratório de Estudos em Representação do Conhecimento, Competências e Comportamento em Informação e Recuperação da Informação em Meio Digital, intitulado LABRECRIE (UFBA). Fez ainda parte da equipe de pesquisadores dos grupos Patrimônio Documental, Informação e Acesso (FCRB) e Estudo dos Coletivos de Trabalho e das Práticas Organizacionais (PPGAd/UFF). Discute temas que envolvem a Administração Pública (Estado, Sociedade, Serviço Público e Gestão de Pessoas) e a Ciência da Informação (Transparência Pública, Acesso à Informação, Gestão da Informação, Instituições/Unidades/Provedores de Informação).

LATTES: <http://lattes.cnpq.br/3415354158735871>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7309-2319>

GOOGLE SCHOLAR: <https://scholar.google.com/citations?hl=pt-BR&user=fcNVlx8AAAAA>

E-MAIL: jose_antonio@id.uff.br

ÍNDICE REMISSIVO

A

acessibilidade 43, 45, 263, 266, 268, 393, 399
 acesso à informação 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 32, 34, 43, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 59, 60, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 74, 88, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 109, 112, 114, 116, 119, 133, 137, 151, 152, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 163, 166, 167, 172, 173, 174, 176, 179, 182, 183, 185, 188, 190, 193, 194, 195, 196, 198, 199, 200, 203, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 215, 219, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 246, 252, 253, 255, 256, 257, 258, 260, 261, 262, 268, 273, 274, 277, 283, 284, 285, 287, 289, 290, 291, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 303, 308, 317, 320, 332, 337, 341, 344, 345, 346, 347, 350, 353, 354, 358, 359, 365, 366, 370, 376, 384, 386, 387, 391, 394, 402, 404, 405, 406, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 416, 423, 428, 430, 431, 434, 436
 ações 14, 15, 17, 20, 23, 24, 36, 37, 40, 41, 45, 46, 47, 48, 49, 52, 57, 59, 63, 64, 65, 67, 68, 71, 75, 77, 80, 82, 84, 85, 86, 87, 88, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 105, 106, 107, 110, 111, 112, 113, 115, 116, 117, 119, 124, 130, 132, 133, 136, 137, 139, 141, 142, 144, 147, 148, 151, 152, 154, 157, 158, 161, 162, 167, 168, 172, 174, 176, 177, 180, 190, 191, 192, 193, 195, 198, 200, 203, 205, 208, 209, 210, 215, 219, 221, 224, 228, 231, 245, 246, 248, 254, 258, 273, 275, 279, 282, 283, 284, 304, 309, 312, 313, 314, 315, 319, 323, 325, 328, 330, 331, 332, 335, 336, 338, 340, 341, 342, 343, 344, 347, 348, 350, 353, 354, 356, 365, 368, 369, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 378, 379, 383, 384, 386, 387, 391, 392, 395, 397, 398, 402, 403, 406, 407, 411, 412, 435
 Administração 13, 25, 49, 58, 71, 77, 88, 95, 101, 109, 156, 177, 178, 180, 189, 211, 216, 217, 236, 245, 254, 286, 319, 336, 343, 344, 366, 367, 369, 372, 373, 374, 375, 376, 379, 380, 381, 383, 386, 387, 389, 391, 392, 395, 396, 397, 398, 399, 401, 403, 405, 406,

415, 416, 417, 419, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 429, 432, 433, 437, 438

administração pública 16, 20, 21, 23, 24, 32, 34, 35, 36, 38, 48, 58, 59, 60, 64, 65, 66, 67, 69, 70, 74, 79, 80, 82, 84, 86, 88, 91, 110, 114, 120, 121, 137, 141, 155, 156, 160, 161, 172, 173, 177, 180, 181, 189, 200, 205, 210, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 226, 231, 234, 242, 251, 252, 253, 256, 258, 261, 262, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 274, 275, 279, 280, 282, 283, 284, 292, 300, 302, 308, 313, 316, 320, 325, 327, 379, 380, 384, 389, 390, 392, 393, 394, 402, 404, 406, 409, 411, 415, 417, 418, 419, 420, 432, 435

administrativa 19, 38, 43, 80, 86, 95, 109, 119, 137, 161, 170, 174, 192, 194, 240, 266, 312, 369, 402, 405, 406, 411

arquivístico 13, 15, 20, 22, 24, 70, 91, 159, 164, 166, 195, 196, 203, 205, 207, 211, 246, 336, 337, 338, 341, 353, 364, 368, 369, 371, 382, 385, 390, 398, 401, 405, 407, 409, 413, 414

arquivo 18, 38, 64, 135, 160, 164, 165, 166, 184, 185, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 200, 201, 202, 203, 211, 224, 226, 235, 238, 241, 243, 245, 260, 363, 367, 368, 377, 378, 380, 381, 385, 387, 390, 392, 394, 396, 399, 404, 405, 406, 424, 427, 429, 430, 433

arquivo nacional 202

arquivos públicos 15, 17, 22, 24, 62, 65, 85, 133, 158, 160, 184, 185, 194, 198, 199, 200, 201, 203, 206, 207, 224, 235, 237, 238, 243, 246, 247, 259, 261, 380, 381, 389, 410, 417, 419, 420

aspectos 19, 27, 40, 51, 54, 57, 58, 68, 83, 85, 93, 108, 110, 145, 182, 206, 225, 233, 246, 265, 281, 282, 285, 337, 353, 355, 380, 384, 385, 437

B

Brasil 14, 15, 16, 18, 23, 24, 38, 41, 42, 54, 56, 64, 74, 76, 77, 78, 79, 97, 99, 102, 106, 108, 109, 111, 113, 115, 116, 117, 128, 136, 148, 149, 155, 159, 160, 162, 166, 169, 170, 171, 173, 177, 181, 196, 200, 202, 205, 206, 210, 211,

212, 215, 218, 227, 229, 230, 231, 244, 251, 270,
271, 278, 287, 302, 330, 336, 338, 343, 355, 363,
365, 395, 407, 411, 415, 416, 417, 423, 424, 425,
426, 427, 428, 429, 431, 434, 435, 436

burocracia 33, 40, 41, 42, 60, 61, 179, 208, 319, 437

C

cidadãos 17, 35, 36, 37, 41, 43, 45, 48, 51, 57, 59, 107, 151, 170,
177, 178, 180, 182, 219, 308, 314, 331, 387, 391

comunicação 15, 28, 32, 34, 39, 47, 57, 63, 80, 87, 120, 122, 123,
175, 176, 177, 180, 210, 256, 265, 267, 281, 283,
316, 355, 369, 401, 409

conceito 15, 16, 20, 21, 22, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 36, 37, 39, 40,
43, 44, 50, 51, 54, 55, 56, 60, 61, 62, 68, 71, 74,
75, 76, 79, 81, 82, 87, 88, 94, 96, 99, 119, 121, 122,
124, 126, 131, 134, 135, 136, 144, 146, 147, 151, 152,
153, 154, 155, 156, 163, 166, 175, 180, 184, 191, 208,
213, 219, 220, 227, 251, 282, 283, 284, 293, 356,
366, 410, 414, 421

concepção 20, 22, 29, 31, 39, 47, 50, 51, 56, 61, 63, 64, 65,
70, 73, 74, 81, 86, 88, 105, 119, 131, 133, 138, 139,
152, 154, 158, 168, 175, 182, 195, 202, 203, 205,
207, 262, 355, 356

constituição 21, 116, 122, 159, 168, 169, 174, 183, 219,
222, 247, 392, 399

corrupção 18, 19, 37, 81, 95, 109, 110, 111, 112, 115, 178,
258, 283, 312, 325

cultural 28, 37, 83, 84, 103, 134, 151, 191, 192, 210, 216, 222, 223,
226, 256, 337, 381

D

definição 25, 30, 32, 38, 42, 48, 58, 72, 81, 84, 87, 106, 111, 121,
130, 132, 134, 136, 152, 153, 170, 191, 193, 201,
213, 214, 228, 251, 257, 258, 260, 263, 267, 304,
336, 337, 383, 384

direito 20, 23, 25, 32, 33, 50, 54, 58, 70, 95, 96, 102, 103, 107,
109, 112, 114, 137, 143, 146, 149, 151, 152, 155, 156,
163, 166, 167, 170, 172, 173, 174, 185, 187, 216, 218,
219, 220, 222, 225, 236, 240, 241, 242, 246, 248,
251, 252, 253, 255, 257, 258, 259, 263, 277, 296,
304, 317, 337, 341, 378, 394, 404, 410, 411, 415,
419, 420, 429, 436

direito à informação 25, 32, 33, 54, 103, 156, 173,
253, 255, 257, 277

disciplina 20, 147, 248, 253, 312, 419, 420, 429

dispositivo 20, 24, 64, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 163, 164,
183, 196, 205, 206, 207, 210, 211, 212, 215, 224,
228, 244, 281, 283, 285, 336, 337, 338, 340, 365,
376, 407, 415, 423, 437

documental 123, 184, 190, 194, 195, 196, 198, 200, 203, 205, 206,
223, 224, 235, 242, 291, 337, 344, 347, 351, 365,
367, 371, 372, 373, 376, 380, 381, 387, 388, 392,
394, 397, 398, 402, 403, 404, 405, 431

documentos 15, 17, 18, 19, 22, 32, 33, 38, 41, 64, 69, 85, 91, 120,
124, 126, 138, 155, 160, 161, 166, 179, 184, 185, 187,
188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198,
199, 200, 201, 202, 203, 207, 210, 211, 213, 216,
218, 220, 223, 224, 225, 226, 229, 231, 235, 236,
237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246,
247, 249, 250, 252, 253, 259, 260, 261, 262, 264,
265, 267, 279, 305, 307, 308, 337, 339, 344, 345,
346, 347, 349, 353, 354, 357, 358, 359, 363, 364,
365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374,
375, 377, 378, 379, 380, 381, 383, 384, 386, 387,
388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 396, 398, 399,
401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 411,
413, 418, 427, 430, 431, 433, 434

E

economia 25, 33, 68, 91, 101, 106, 108, 111, 141, 147, 189, 192, 227,
394, 395, 401, 404, 425

efetividade 13, 15, 16, 20, 23, 24, 25, 38, 41, 48, 52, 66, 67, 69, 70,
71, 80, 84, 88, 92, 93, 95, 97, 116, 119, 134, 149, 154,
156, 157, 160, 163, 167, 174, 206, 207, 209, 210, 212,
214, 218, 219, 223, 225, 226, 227, 230, 232, 233,
234, 245, 246, 247, 253, 261, 263, 266, 269, 274,
279, 283, 284, 287, 293, 296, 298, 302, 303, 304,
308, 309, 313, 314, 319, 323, 327, 328, 331, 335,
339, 340, 341, 354, 364, 365, 369, 392, 394, 404,
407, 408, 410, 411, 412, 413, 414

efetivo 16, 48, 79, 84, 97, 99, 197, 233, 327, 358, 388, 410

empresa 36, 67, 85, 99, 100, 107, 177, 270, 286, 327, 434

evolução 28, 43, 120, 125, 160, 276, 286, 344, 429, 433

expansão 67, 79, 87, 98, 100, 111, 121, 129, 176, 181, 307, 353, 358,
359, 361, 370, 371, 376, 389, 398, 411

G

gerencial 16, 34, 35, 38, 39, 41, 42, 46, 61, 62, 63, 67, 68, 72, 75, 79, 82, 85, 89, 96, 133, 135, 136, 178, 185, 209, 261, 366, 377, 379, 380, 381, 384, 385, 389, 393, 402, 408, 415, 424

gerencialista 61, 62, 63, 74, 425

gestão 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 24, 25, 27, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 47, 48, 50, 51, 52, 59, 61, 66, 69, 71, 72, 76, 78, 79, 80, 81, 85, 86, 87, 88, 91, 92, 95, 97, 98, 106, 110, 112, 123, 127, 128, 131, 134, 137, 138, 148, 150, 152, 154, 155, 157, 158, 160, 161, 166, 178, 179, 180, 182, 184, 185, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 205, 206, 207, 208, 210, 211, 218, 220, 221, 223, 224, 226, 227, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 239, 240, 241, 242, 244, 246, 258, 260, 261, 271, 275, 279, 280, 308, 309, 311, 319, 336, 337, 338, 339, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 353, 354, 355, 356, 357, 359, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 388, 390, 391, 392, 393, 394, 396, 398, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 412, 413, 414, 416, 419, 420, 426, 428, 430, 432, 434, 437, 438

governança pública 27, 67, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 91, 92, 94, 96, 97, 133, 150, 151, 157, 172, 207, 208, 221, 280, 281, 283, 284

governo 13, 16, 18, 19, 20, 23, 24, 32, 33, 35, 36, 39, 43, 46, 51, 56, 57, 69, 71, 73, 79, 83, 84, 85, 86, 128, 129, 131, 134, 135, 137, 145, 146, 147, 148, 155, 156, 162, 163, 169, 176, 177, 178, 180, 182, 184, 198, 203, 205, 206, 207, 211, 217, 219, 223, 231, 232, 254, 270, 271, 277, 278, 280, 284, 285, 306, 330, 331, 332, 340, 348, 366, 367, 368, 378, 392, 395, 397, 410, 412, 416, 423, 431, 437

H

históricos 19, 27, 121, 122

I

impacto 15, 16, 41, 45, 53, 88, 99, 160, 200, 206, 212, 255, 266, 298, 327, 331, 344, 354, 375, 413, 415

informação 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 32, 33, 34, 35, 38, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52,

53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 74, 78, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 103, 106, 109, 112, 114, 116, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 133, 134, 136, 137, 140, 142, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 163, 164, 166, 167, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 188, 189, 190, 192, 193, 194, 195, 196, 198, 199, 200, 202, 203, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 215, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 234, 235, 236, 241, 242, 246, 249, 250, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 266, 267, 268, 269, 273, 274, 277, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 287, 289, 290, 291, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 308, 314, 317, 320, 330, 332, 334, 337, 341, 344, 345, 346, 347, 350, 351, 353, 354, 356, 358, 359, 364, 365, 366, 368, 371, 372, 376, 381, 384, 386, 387, 391, 394, 402, 404, 405, 406, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 416, 421, 422, 423, 425, 428, 429, 430, 431, 433, 434, 436, 437, 438

informação pública 17, 21, 23, 24, 25, 44, 52, 54, 57, 58, 60, 65, 66, 69, 70, 84, 86, 91, 95, 103, 116, 117, 119, 136, 153, 156, 159, 173, 174, 183, 185, 203, 220, 234, 337, 347, 371, 384, 410, 413, 422, 428, 436

informacional 13, 15, 16, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 38, 39, 47, 49, 50, 53, 54, 56, 57, 61, 62, 64, 65, 66, 68, 69, 84, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 97, 99, 107, 111, 117, 125, 126, 127, 129, 133, 144, 148, 151, 154, 155, 157, 159, 160, 161, 164, 166, 167, 172, 174, 175, 183, 188, 189, 192, 196, 203, 204, 205, 206, 207, 209, 211, 212, 215, 219, 222, 227, 228, 235, 241, 255, 256, 259, 269, 281, 282, 283, 285, 293, 294, 296, 301, 302, 304, 318, 321, 323, 331, 336, 337, 338, 341, 351, 353, 369, 375, 401, 407, 411, 412, 413, 414, 437

infraestrutura 15, 16, 18, 19, 69, 111, 182, 186, 196, 197, 205, 211, 269, 279, 340, 353, 369, 386, 391, 406, 413

institucional 89, 92, 100, 106, 110, 116, 117, 126, 127, 134, 135, 150, 151, 157, 161, 184, 188, 190, 197, 202, 203, 224, 243, 279, 291, 311, 337, 353, 354, 355, 357, 358, 360, 364, 385, 389, 401, 406, 407, 411

interesses 17, 22, 41, 45, 46, 48, 51, 63, 67, 73, 74, 78, 83, 84, 85, 92, 93, 111, 127, 131, 133, 139, 145, 146, 147, 150,

153, 156, 159, 161, 169, 171, 209, 221, 233, 255,
258, 261, 297, 310, 311, 312, 313, 314, 420, 428

investimentos 67, 100, 106, 180, 370, 387, 388, 391

J

justiça 17, 35, 95, 102, 108, 110, 149, 266, 356

L

legislação 17, 19, 24, 32, 33, 34, 43, 49, 52, 69, 78, 85, 93, 98, 112,
113, 117, 135, 155, 158, 159, 164, 166, 167, 169, 170,
171, 172, 202, 211, 212, 240, 244, 248, 255, 260,
263, 266, 313, 317, 327, 332, 373, 410, 412, 414

lei 18, 19, 20, 21, 33, 58, 79, 103, 153, 155, 159, 168, 169, 170, 172,
173, 174, 181, 200, 207, 212, 216, 218, 220, 227, 228,
231, 233, 235, 236, 242, 246, 247, 248, 251, 252,
255, 256, 257, 258, 259, 260, 268, 269, 270, 274,
301, 340, 369, 389, 395, 422

limitações 15, 23, 24, 50, 56, 67, 70, 158, 174, 183, 203, 206, 207,
210, 225, 234, 246, 253, 260, 261, 269, 274, 279,
284, 287, 291, 303, 308, 313, 323, 327, 331, 334,
335, 353, 354, 364, 377, 388, 393, 407, 411

literatura 28, 71, 73, 131, 298, 434

N

normativos 17, 21, 53, 57, 87, 167, 169, 170, 172, 173, 174, 205,
206, 212, 213, 214, 215, 221, 228, 231, 307, 405, 413

O

organização 18, 22, 33, 37, 38, 39, 49, 61, 73, 74, 75, 76, 82,
87, 88, 90, 93, 101, 102, 103, 106, 107, 108, 109,
113, 114, 136, 137, 143, 161, 184, 189, 190, 191, 192,
194, 197, 199, 202, 215, 231, 240, 268, 281, 282,
284, 340, 355, 356, 372, 378, 383, 390, 391, 397,
401, 403, 417, 437

organizacional 34, 35, 39, 42, 61, 62, 66, 71, 81, 97, 184, 190, 191,
210, 260, 313, 325, 355, 356, 360, 383, 401, 409

organizações 20, 22, 36, 38, 39, 42, 51, 52, 62, 71, 73, 75, 76, 77,
78, 81, 84, 88, 96, 98, 99, 100, 107, 112, 113, 127,
130, 152, 180, 198, 356, 426, 432, 434

P

percepção 18, 35, 55, 60, 61, 101, 110, 111, 196, 350, 411

perspectiva 13, 30, 33, 35, 36, 39, 40, 45, 47, 48, 51, 53, 54, 66,
68, 70, 72, 76, 80, 83, 85, 88, 89, 90, 96, 97, 108,

114, 117, 119, 124, 125, 129, 134, 135, 144, 145, 151,
152, 159, 160, 163, 166, 168, 173, 182, 183, 184, 190,
193, 198, 205, 233, 234, 242, 245, 277, 278, 287,
298, 302, 306, 308, 332, 334, 351, 356, 367, 370,
379, 389, 393, 401, 403, 406, 416, 431

pesquisa 13, 14, 15, 18, 21, 27, 29, 30, 37, 45, 58, 125, 149, 160,
161, 176, 183, 186, 192, 194, 196, 211, 213, 214, 234,
258, 262, 280, 287, 301, 303, 306, 308, 309, 311,
312, 313, 316, 323, 326, 327, 331, 334, 335, 337,
343, 353, 364, 367, 381, 403, 430, 434, 438

poder público 15, 16, 17, 21, 22, 23, 25, 27, 45, 49, 50, 56, 59, 73,
79, 82, 84, 85, 95, 111, 130, 134, 137, 150, 152, 156,
159, 173, 188, 198, 199, 207, 224, 226, 241, 255,
278, 337, 413, 414, 431

política 16, 23, 25, 33, 35, 41, 44, 45, 64, 74, 76, 83, 86, 88,
92, 95, 96, 100, 108, 117, 119, 127, 129, 130, 131, 132,
133, 134, 135, 136, 137, 143, 144, 145, 147, 149, 150,
151, 159, 162, 164, 170, 171, 172, 174, 180, 183, 197,
202, 208, 209, 223, 224, 228, 235, 239, 241, 243,
244, 245, 246, 247, 258, 261, 275, 278, 279, 280,
282, 284, 286, 304, 306, 307, 308, 337, 366, 368,
371, 377, 379, 380, 381, 384, 385, 392, 393, 396,
398, 411, 415, 417, 418, 419, 420, 427, 433

políticas públicas 15, 65, 68, 69, 70, 72, 81, 83, 86, 87, 119, 129,
130, 131, 132, 133, 134, 135, 137, 144, 150, 151, 157,
209, 222, 231, 233, 245, 278, 356, 437

político 46, 56, 63, 65, 71, 79, 83, 85, 92, 96, 101, 109, 116, 126,
132, 134, 135, 136, 137, 140, 143, 145, 149, 150, 153,
192, 202, 203, 209, 221, 232, 238, 247, 282, 337,
370, 381, 383, 385, 389, 396, 401, 406, 408, 427

possibilidades 15, 21, 22, 23, 24, 27, 43, 49, 65, 67, 70, 76, 126,
127, 136, 146, 152, 158, 160, 163, 174, 181, 182, 183,
203, 206, 207, 210, 225, 234, 246, 253, 260, 261,
267, 269, 274, 279, 284, 287, 303, 304, 305, 308,
313, 323, 327, 331, 335, 346, 353, 354, 364, 379,
407, 410, 411, 414, 434

princípio 40, 57, 59, 75, 84, 92, 97, 98, 106, 112, 116, 127, 138, 172,
185, 207, 221, 224, 226, 268, 269, 275

privado 34, 37, 40, 51, 60, 66, 67, 75, 76, 82, 85, 99, 130, 141, 178,
184, 242, 252, 297, 378, 394, 404

processo 15, 16, 18, 25, 32, 39, 40, 47, 51, 53, 57, 59, 61, 62,
63, 65, 66, 69, 73, 79, 81, 83, 84, 85, 87, 89, 91,

92, 93, 94, 97, 100, 101, 104, 105, 107, 108, 111, 120, 121, 122, 125, 126, 129, 133, 135, 136, 140, 142, 147, 148, 150, 151, 160, 162, 163, 164, 166, 168, 170, 172, 175, 179, 185, 191, 197, 199, 200, 207, 209, 218, 224, 226, 235, 250, 251, 261, 275, 279, 296, 308, 318, 321, 368, 382, 390, 397, 403, 411, 413, 414, 419

propriedade 29, 41, 76, 91

pública 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 27, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 64, 65, 66, 67, 69, 70, 71, 74, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 91, 92, 94, 95, 96, 97, 99, 103, 110, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 126, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 141, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 155, 156, 157, 159, 160, 162, 163, 164, 168, 172, 173, 174, 175, 177, 178, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 189, 195, 198, 200, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 213, 214, 215, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 230, 231, 233, 234, 235, 237, 238, 242, 244, 245, 246, 247, 251, 252, 253, 256, 257, 258, 261, 262, 263, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 274, 275, 277, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 286, 287, 290, 292, 293, 298, 300, 302, 303, 304, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 316, 318, 320, 323, 325, 327, 328, 331, 335, 336, 337, 339, 340, 347, 354, 355, 356, 364, 365, 372, 379, 380, 384, 386, 387, 389, 390, 392, 393, 394, 395, 402, 403, 404, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 417, 418, 419, 420, 422, 424, 428, 431, 433, 435, 436

público 13, 14, 15, 16, 17, 21, 22, 23, 25, 27, 32, 34, 36, 37, 39, 40, 42, 43, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 64, 66, 68, 71, 72, 73, 74, 78, 79, 82, 84, 85, 87, 91, 95, 96, 103, 109, 110, 111, 112, 113, 120, 130, 131, 132, 134, 137, 138, 147, 149, 150, 152, 156, 159, 166, 172, 173, 174, 177, 178, 179, 180, 184, 185, 188, 189, 196, 197, 198, 199, 203, 207, 209, 211, 216, 218, 219, 220, 221, 222, 224, 225, 226, 227, 229, 230, 232, 233, 234, 236, 237, 238, 240, 241, 244, 245, 246, 247, 249, 250, 251, 252, 255, 256, 257, 258, 263, 264, 265, 267, 268, 269, 270, 274, 278, 281, 282, 284, 298, 303, 313, 316, 319, 326, 337, 340, 355, 356, 365, 371, 378, 413, 414, 416, 425, 431, 434

R

recursos 15, 16, 20, 21, 22, 36, 39, 41, 49, 65, 66, 67, 69, 70, 74, 80, 84, 86, 91, 92, 97, 103, 106, 111, 136, 148, 151, 156, 161, 163, 176, 178, 179, 189, 192, 193, 194, 196, 197, 208, 211, 221, 228, 231, 234, 254, 255, 257, 259, 268, 269, 276, 282, 285, 287, 290, 299, 301, 303, 306, 309, 313, 316, 317, 318, 323, 327, 331, 351, 355, 356, 357, 364, 376, 378, 379, 386, 387, 388, 390, 391, 394, 396, 397, 398, 404, 410, 413, 415, 437

reflexão 24, 35, 64, 89, 92, 119, 123, 128, 151, 233, 416

regulação 166, 170

S

serviço público 42, 57, 62, 64, 103, 113, 138, 177, 179, 185, 196, 220, 225, 263, 268, 269, 319, 340, 356

serviços 15, 17, 18, 20, 21, 35, 36, 51, 60, 66, 68, 74, 75, 82, 85, 86, 91, 92, 93, 96, 97, 106, 110, 114, 117, 127, 129, 131, 135, 149, 156, 176, 177, 178, 181, 185, 195, 196, 201, 206, 210, 217, 222, 226, 228, 233, 242, 253, 255, 262, 263, 264, 265, 268, 269, 270, 281, 282, 283, 286, 301, 316, 318, 319, 323, 324, 330, 332, 334, 335, 369, 375, 376, 387, 391, 394, 396, 403, 404, 405, 409, 418, 420, 437, 438

social 16, 17, 33, 47, 53, 54, 55, 59, 62, 63, 67, 69, 75, 76, 81, 83, 89, 91, 94, 102, 103, 106, 109, 110, 117, 124, 126, 139, 141, 143, 144, 150, 151, 157, 163, 167, 171, 175, 181, 182, 188, 196, 197, 200, 209, 210, 215, 216, 217, 219, 238, 240, 256, 264, 267, 294, 296, 314, 325, 330, 331, 334, 341, 356, 374, 379, 394, 404, 421, 425, 428, 430

sociedade 15, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 39, 40, 43, 47, 53, 54, 57, 58, 60, 61, 63, 65, 66, 68, 69, 71, 73, 74, 75, 83, 86, 87, 89, 92, 93, 95, 96, 103, 113, 119, 121, 122, 124, 125, 129, 130, 132, 134, 135, 137, 141, 143, 145, 146, 147, 149, 150, 151, 152, 153, 155, 156, 157, 159, 160, 166, 168, 169, 170, 172, 174, 176, 177, 179, 182, 187, 195, 197, 200, 211, 216, 221, 222, 223, 225, 227, 229, 230, 236, 240, 253, 256, 257, 278, 279, 281, 282, 319, 321, 337, 355, 356, 378, 384, 410, 412, 413, 414, 416, 421, 428

T

tecnologia 19, 40, 51, 52, 64, 85, 112, 113, 116, 122, 125, 135, 155, 158, 162, 164, 165, 166, 175, 176, 177, 180, 181, 256, 267, 268, 297, 375, 383, 387, 391, 398, 414, 438

tecnológico 13, 15, 20, 21, 24, 70, 91, 153, 164, 166, 175, 180, 183, 205, 207, 211, 256, 285, 366, 412, 414

trabalhadores 61, 75, 167

transparência 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 97, 98, 99, 100, 101, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 119, 121, 125, 126, 129, 134, 136, 138, 144, 147, 148, 150, 151, 152, 154, 155, 157, 158, 161, 162, 163, 164, 166, 167, 171, 172, 174, 176, 178, 179, 180, 181, 183, 185, 187, 188, 193, 195, 197, 198, 199, 200, 202, 203, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 232, 233, 234, 235, 242, 243, 244, 245,

246, 247, 248, 249, 251, 252, 253, 254, 256, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 266, 268, 269, 270, 272, 273, 274, 275, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 284, 285, 287, 291, 292, 293, 296, 298, 302, 303, 304, 306, 308, 309, 312, 313, 314, 317, 318, 320, 323, 327, 328, 330, 331, 332, 335, 336, 339, 340, 347, 348, 350, 352, 353, 354, 355, 364, 365, 366, 368, 369, 371, 373, 375, 376, 380, 383, 386, 392, 394, 404, 405, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 426, 429, 435, 436

transparência pública 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25, 27, 32, 33, 43, 45, 48, 51, 52, 54, 56, 57, 60, 64, 65, 70, 92, 121, 126, 150, 152, 163, 164, 174, 178, 183, 195, 202, 203, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 212, 214, 215, 220, 221, 224, 225, 226, 227, 228, 230, 233, 234, 235, 242, 245, 246, 247, 253, 261, 269, 274, 277, 279, 281, 284, 287, 298, 302, 303, 308, 309, 313, 314, 323, 327, 331, 335, 339, 340, 347, 354, 355, 364, 365, 386, 403, 407, 408, 410, 411, 412, 413, 414

www.PIMENTACULTURAL.com

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

SOB O PRISMA LEGAL,
TECNOLÓGICO E ARQUIVÍSTICO

