

Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação

Marciele Berger Bernardes

*Universidade do Extremo Sul Catarinense / Departamento de Direito
Criciúma / SC - Brasil*

Paloma Maria Santos

*Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) / Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento
Florianópolis / SC - Brasil*

Aires José Rover

*Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) / Programa de Pós-Graduação em Direito /
Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento
Florianópolis / SC - Brasil*

A Lei de Acesso à Informação representa um passo fundamental rumo à consolidação da democracia brasileira. Entre seus preceitos, está a obrigação da disposição de informações na rede sobre a estrutura, funcionamento e prestação de contas dos órgãos/entidades da administração direta e indireta e de todos aqueles que recebem subvenção pública. Considerando sua relevância no contexto atual, este artigo busca, a partir de uma pesquisa mista, analisar como a referida lei está sendo implementada pelas prefeituras da região Sul do país. A partir dessa análise, foi possível mapear os efeitos iniciais da aplicação da lei durante o seu primeiro ano de vigência bem como estabelecer um *ranking* dos sites, tendo em vista o cumprimento das disposições nela estabelecidas.

PALAVRAS-CHAVE: governo eletrônico; democracia digital; Lei de Acesso à Informação; avaliação de sites; Poder Executivo.

Ranking de los ayuntamientos de la región sur de Brasil: una evaluación basada en los criterios establecidos en la ley de acceso a la información

La Ley de Acceso a la Información es un paso fundamental hacia la consolidación de la democracia brasileña. Entre sus disposiciones esta la obligación de presentar información en la red sobre la estructura, el funcionamiento y la rendición de cuentas de los organismos/entidades de la administración directa e indirecta y todos aquellos que reciban subvenciones públicas. Dada su relevancia en el contexto actual, este artículo busca, a partir de una investigación mixta, analizar cómo esta ley está siendo implementada por los ayuntamientos de la región Sur del país. A partir de este análisis fue posible mapear los efectos

iniciales de la aplicación de la ley durante su primer año de funcionamiento y establecer un *ranking* de los sitios, con miras al cumplimiento de las disposiciones establecidas en la ley.

PALABRAS CLAVE: gobierno electrónico; democracia digital; Ley de Acceso a la Información; evaluación de sitios; Poder Ejecutivo.

Ranking of the municipalities in the southern region of Brazil: an evaluation based on the criteria established in the Access to Information Act

The Access to Information Act is a fundamental step towards the consolidation of a Brazilian democracy. Among its precepts, there is the obligation of the provision of information on the net about the structure, operation and accountability of the direct and indirect administration agencies/entities and all of those who receive public subsidy. Given its relevance in the present context, this article seeks, from a mixed research, analyze how this law is being implemented by municipalities in the Southern region of the country. From this analysis, it was possible to map the initial effects of law enforcement during its first year of operation and to establish a ranking of websites, considering the compliance of their established provisions.

KEYWORDS: electronic government; digital democracy; Access to Information Act; websites evaluation; Executive Power.

1. Introdução

O acesso à informação nunca foi tão fácil quanto na sociedade atual, marcada pelo uso intensivo das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Ainda que essa seja uma realidade para muitas áreas, sabe-se que há diversos entraves quando se trata de informações que estão sob posse do governo.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) aparece nesse cenário como um instrumento fundamental para efetivação dos direitos cidadãos, na medida em que dispõe sobre procedimentos e prazos a serem observados pelos órgãos/entidades públicas a fim de assegurar o direito fundamental de acesso à informação, inscrito na Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/88) e regulamentado pela Lei Federal nº 12.527/2011. Ao estabelecer esse marco regulatório, o Brasil dá um importante passo em direção à consolidação e ao amadurecimento do processo democrático, passando da cultura do segredo para a do acesso, e nesse cenário a informação é regra e o sigilo a exceção.

Dentro desse contexto, foi realizado o presente estudo cujo tema central é a análise de como estão sendo implementados os preceitos da referida lei que obriga a disposição de informações na rede sobre a estrutura, funcionamento e prestação de contas dos órgãos/entidades da administração direta e indireta e todos aqueles que recebem subvenção pública.

Para tanto, foram consideradas as diretrizes dispostas no “Guia para criação da seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades federais”, na “Cartilha Acesso à Informação Pública” e na “Lei nº 12.527/2011”. Tais documentos trazem orientações aos órgãos e entidades públicas relativas à implementação da seção sobre a LAI em seus sítios

institucionais bem como procedimentos que visam assegurar o direito fundamental de acesso à informação.

O atendimento a essas diretrizes, além de facilitar o acesso à informação, agregar representatividade, aumentar e intensificar os níveis de interação entre os cidadãos e seus representantes, é vantajoso para os próprios órgãos/entidades governamentais, pois tende a diminuir a demanda dos pedidos de acesso, minimizando o trabalho e os custos de processamento e gerenciamento das solicitações de informações.

2. A adoção das TICs pela administração pública

A adoção contínua de TICs na prestação de serviços governamentais tornou-se uma tendência mundial na administração pública. Pode-se dizer que o grande impulsionador dessa adoção foi o movimento de reforma empreendido no setor público na década de 1990, conhecido como Nova Gestão Pública (NGP). Tal movimento tinha como base “princípios gerenciais voltados para resultados, eficiência, governança e orientação da gestão pública para práticas de mercado” (Barbosa et al., 2007:513).

Objetivando a redução de gastos e o combate à corrupção, nota-se que o foco da NGP era o de tornar a administração pública eficiente tal como o setor privado, buscando assim modernizar as estruturas administrativas e, sobretudo, otimizar seus serviços *internamente*.

Nesse cenário pleno de desafios, o governo eletrônico emerge como mecanismo para operacionalizar a ruptura com a Velha Gestão Pública (VGP) e pôr em prática as transformações almeçadas pela NGP. Salientam Denhardt e Denhardt (2003) que, ao migrar da VGP para a NGP, o papel do governo passa de remador para condutor, agindo como um catalizador diante das forças do mercado. A concepção do interesse público, que antes era politicamente definida e expressa pela lei, agora representa a agregação dos interesses individuais. O público para o qual o serviço está endereçado e por quem os servidores públicos são responsáveis não é mais visto como apenas constituinte, mas sim como cliente.

Na doutrina é possível encontrar diversas definições acerca do que se entende por governo eletrônico, umas mais restritas e outras mais amplas. Segundo Dias e Reinhard (2008), as mais restritas centram seu enfoque na mera modernização das estruturas administrativas mediante a absorção das TICs e as mais amplas atentam para o uso dessas ferramentas para a melhora da eficácia das instituições e maior participação popular.

No contexto da NGP, quando o governo eletrônico surgiu, ele foi desenhado para atender às necessidades da época, ou seja, alcançar a eficiência do governo por meio da melhoria dos processos internos e da prestação de serviços públicos. Havia uma clara distinção entre política (o que o governo faz) e entrega de serviço (quem faz e como faz). Essa separação entre política e as operações permitiu que reformistas da NGP experimentassem novas formas de entrega de serviços, incluindo privatização, contrações e parcerias público-privadas, enquanto a função principal do governo, ligada à formulação de políticas públicas, se mantinha firme

em suas mãos (Lenihan, 2002). Osborne e Gaebler (1995) definiram bem o papel que cabia ao governo nessa época: preocupar-se mais com *dirigir do que com remar*.

Observa-se aqui, portanto, que a ideia de governo eletrônico estava ou está muito centrada na eficiência, o que já não atende às demandas geradas atualmente, em especial no que concerne ao aumento da participação dos cidadãos perante as questões públicas. Da mesma forma que o poder de formulação da política pública como atribuição exclusiva do governo já não reflete os anseios da opinião pública.

Sendo a diversidade e a maturidade social fatores significantes da evolução desse processo, entende-se que o governo eletrônico não é um produto da tecnologia, mas sim da sociedade, da cultura e da política (Kim, 2008). Na medida em que os cidadãos têm acesso à educação e atingem certo nível de maturidade cívica, acabam por se interessar e se engajar com as questões públicas, o que permite que eles se tornem atores e formadores de opinião capazes de participar nos processos democráticos que lhes são de direito.

Assim, em resposta à NGP, surge no final de 1990 o Novo Serviço Público (NSP), cuja base epistemológica foi proposta por Janet e Robert Denhardt.

Diferentemente da NGP, que se constrói sobre conceitos econômicos como a maximização do autointeresse, o NSP se constrói sobre a ideia do interesse público (resultado de um diálogo sobre os valores compartilhados), a ideia de administradores públicos a serviço dos cidadãos e, de fato, totalmente envolvidos com eles (Denhardt, 2012).

O NSP, por conta desses preceitos, busca inspiração na teoria democrática, sobretudo por sua preocupação com a conexão entre cidadãos e seus governos, e em abordagens que procedem de uma tradição mais humanística na teoria da administração pública, apresentadas como alternativas à gestão e ao design organizacional (Denhardt, 2012).

Partindo desses temas, Denhardt e Denhardt (2003) elaboram sete princípios-chave para o NSP, quais sejam: servir cidadãos, não consumidores; perseguir o interesse público; dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo; pensar estrategicamente e agir democraticamente; reconhecer que a *accountability* não é simples; servir em vez de dirigir; e dar valor às pessoas, não apenas à produtividade.

Essa abordagem, que tem seu foco principal voltado para o espaço democrático da sociedade, requer cidadãos mais ativos, cidadãos na prática e não apenas no *status* (Barnett, 2002), que estejam dispostos a exercer sua cidadania. Não há direitos sem responsabilidades.

Conforme Salm e Menegasso (2009), a viabilização plena da proposta do NSP requer uma sociedade politicamente articulada, nos moldes de uma sociedade multicêntrica, que espelhe a multidimensionalidade humana.

Esses princípios também são chaves de um paradigma que está tomando forma nos primeiros anos do século XXI, chamado de governo aberto. Segundo Calderón e Lorenzo (2010:31), o governo aberto “pretende realizar a governança democrática por meio da corresponsabilidade social na concepção e na implementação de políticas públicas”.

Para os autores, a ideia de governo aberto é tão velha quanto a própria democracia e está implícita na maioria das leis fundamentais e constituições dos Estados ocidentais modernos. Trata-se da evolução para um modelo de democracia conversacional e aberto, onde as

TICs oferecem possibilidades para que o cidadão vá além do exercício do voto ou da participação nas organizações sociais tradicionais.

Como se nota, os postulados do governo aberto são de transparência, colaboração e participação, os quais propiciam que o cidadão, munido de informações, deixe de ser um sujeito passivo (mero consumidor) e torne-se coautor das políticas públicas e verdadeiro titular do poder.

Um governo mais aberto pode reforçar a legitimidade e a credibilidade do governo e ajudar a responder às crescentes demandas públicas por informações e serviços mais acessíveis e de melhor qualidade, além de corroborar a consolidação do modelo democrático vigente.

No contexto brasileiro, uma das principais medidas adotadas pelo governo para implementar o Plano de ação Nacional sobre Governo Aberto (PNGA) foi a promulgação da LAI, no dia 18 de novembro de 2011, cujo principal objetivo é consolidar os acordos firmados pelo Brasil de abertura das informações públicas. A referida lei, tema da seção que segue, representa um dos mais importantes passos dados na democracia brasileira.

3. Regulamentação do acesso à informação no Brasil

Aceito o desafio de discutir um assunto tão complexo como a regulamentação do acesso à informação, é ponto pacífico que não há que se falar no modelo democrático contemporâneo sem uma aproximação mínima de seu modelo inspirador: a democracia clássica.

Nesse sentido, é importante salientar que a menção à Grécia “berço da democracia” não é descabida, uma vez que dela se herdou, além da expressão, todo o “imaginário” que está por trás da palavra democracia (Miguel, 2000:05). Por esse modelo, o *demos* (povo) era autoridade soberana para deliberar nas funções legislativas e judiciárias. Nas palavras de Held (1987:17), “o princípio do governo era o princípio de uma forma de vida: a participação direta”.

Não se pode olvidar que o modelo de democracia ateniense apresentou muitas limitações. Segundo Dahl (2001:35), alguns dos fatores que contribuíram para que esse modelo não passasse de “esperança ilusória” dizem respeito a: desigualdades entre direitos e deveres, homens livres pobres e ricos; assembleias que não cumpriam os padrões democráticos; representantes do povo que não representavam o povo, mas sim os seus próprios interesses; e ideias de igualdade e liberdade restritas, sobretudo “se exercidas para criticar o rei”.

Com base nisso, muitas vezes se erguem no sentido de refutar a democracia ateniense como um referencial quando se fala na democracia contemporânea, sobretudo porque hoje o ideal de “governo do povo” ou do povo governando diretamente é inalcançável, haja vista a complexidade das sociedades hodiernas (Miguel, 2000:06). Além do mais, mesmo naquela época, os cidadãos não representavam a totalidade da população da cidade. Acresça-se a isso uma diferença crucial que separa o modelo grego do atual, qual seja, a divisão entre democracia direta e democracia representativa (Dahl, 2001).

Portanto, a despeito de vivermos sob a égide da democracia, o modelo representativo contemporâneo é frequentemente contestado, sobretudo devido à inexistência de instrumentos jurídicos para o controle dos representados sobre seus representantes.

Bobbio (1989) afirma que um dos principais desafios consiste na dificuldade em se responder à seguinte indagação: Quem controlará os controladores? Na busca de uma resposta, o autor identifica uma das principais causas relacionadas ao insucesso da democracia: trata-se do Poder Invisível, poder esse que se escamoteia em deliberações secretas, longe dos olhos dos governados, de modo que se torna impossível sua fiscalização.

O sigilo aumenta o “poder” do governo na medida em que dá a ele o controle sobre certas áreas de conhecimento (Stiglitz, 2002). Ao reduzir a informação disponível, o governo acaba minando a participação cidadã nos processos democráticos. A informação, assim como a publicidade, são princípios indispensáveis para a consolidação da transparência e, conseqüentemente, da democracia.

No Brasil, desde sua formação histórica, o Estado não surgiu como um tutor dos interesses do povo, mas sim como um grande “Leviatã”,¹ cujo traço característico foi o autoritarismo, a centralização e, conseqüentemente, a burocracia na condução da *res publica*.

Por diversos anos perdurou a cultura do segredo, e apenas com a CF/88 e sua proposta de redemocratização do país a transparência pública e a publicidade foram elevadas à categoria de princípios fundamentais do estado democrático de direito. Insta registrar que tais postulados permaneceram como letra morta durante 23 anos, até a edição da LAI em 2011.

Segundo Taborda (2002:51), a expressão transparência “qualifica o movimento de abertura da administração para o exterior, suplantando, progressivamente, o conceito de publicidade da ação administrativa que vinha sendo utilizado para combater o segredo administrativo”.

Na concepção de Platt Neto e colaboradores (2007:85), a *publicidade* (divulgação e acesso), assim como a *compreensibilidade* (linguagem e apresentação) e a *utilidade das decisões* (relevância, comparabilidade e confiabilidade) formam os elementos-base da transparência. Segundo essa vertente, o princípio da transparência é mais abrangente do que o da publicidade, uma vez que aquela abrange esta e ambas requerem informação.

Como se nota, a temática da transparência está intimamente relacionada à informação, a qual é positivada em diversos ordenamentos jurídicos, tal como na Suécia, que há mais de 200 anos reconhece o acesso à informação como um direito fundamental (Ackerman e Sandoval, 2005). Nessa esteira, buscando reconhecer o direito à liberdade de opinião e informação como um direito fundamental, o Brasil ratificou diversos tratados internacionais tais como:

- Em 1946, a Assembleia Geral da ONU adotou a Resolução nº 59 segundo a qual: “A liberdade de informação constitui um direito humano fundamental e (...) a pedra de toque de todas as liberdades a que se dedica a ONU”;
- Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada pela Assembleia Geral da ONU, previu em seu art. XIX que: “Todo ser humano tem direito à liberdade de

¹ O uso da expressão Leviatã é para fazer uma analogia ao “monstro” (Estado) idealizado por Hobbes, o qual, a despeito de proteger os cidadãos dos seus instintos naturais, “homem é lobo do homem”, não protege estes contra o próprio Estado (Hobbes, 2002).

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”; e

- Em 1966, a Assembleia Geral da ONU adotou o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (ICCPR). O referido pacto garante o direito à liberdade de opinião e expressão (Mendel, 2009:17).

Destaca-se que, quando da sua criação, tais dispositivos não incluíam o acesso à informação conservada pelos órgãos públicos, tal como prevê a maioria das legislações atuais referentes a essa temática. Segundo Mendel (2009), isso significa que é necessário fazer uma leitura de tais dispositivos a partir das “lentes” das atuais demandas sociais.

Além de estar previsto no art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos,² e em diversos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário,³ o direito do acesso à informação no contexto brasileiro é garantido pelos art. 5º, inciso XXXIII, art. 37, §3º, inciso II e art. 216, §2º da CF/1988. Tais dispositivos somente tiveram eficácia material/substancial com a edição da Lei Federal nº 12.527/2011, regulada pelo Decreto nº 7.224/2012, conforme sistematizado na figura 1.

Figura 1
Legislação sobre o direito de acesso à informação

Documentos internacionais	Resolução nº 59/46 Declaração Universal dos Direitos Humanos - 1948 Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos - 1966
Constituição Federal	Art. 5º, XIV Art. 5º, XXXIII Art. 37, caput - Art. 37, §3º, II Art. 216, §2
Legislação Federal	Lei nº 12.527/11
Outras normas	Decreto nº 7.224/12

Fonte: Elaborada pelos autores.

² “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” (Unic, 2000:9).

³ O Brasil é signatário de diversos tratados internacionais que objetivam aumentar a transparência e combater a corrupção: Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA), Convenção contra a Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Oecd) e Convenção das Nações contra a Corrupção (ONU).

Com base nessa abordagem, convém avançar rumo às principais etapas legislativas para a consolidação da transparência pública no Brasil, a qual pode ser dividida em quatro dimensões:

1ª Dimensão (1934-80): antecedentes legislativos da transparência

Décadas de 1930-40: neste período, segundo Barros (2008), o cenário brasileiro propiciou a emergência do Estado burguês com expansão do capitalismo. Os decretos editados nessa década estão dispostos no quadro 1.

Quadro 1
Sistematização da Legislação da 1ª dimensão: décadas de 1930-40

Espécie Normativa	Conteúdo
Decreto nº 24.776/1934	Segunda Lei de Imprensa do Período Republicano. Foi limitada pelo Golpe de 1937 e somente voltou a vigorar com a edição da Constituição Federal de 1946, sendo posteriormente revogada pela Lei nº 2.083/1953 (Lei de Imprensa).
Decreto nº 4.657/1942	Importante norma que regulamenta todo o ordenamento jurídico até a atualidade. A Lei de Introdução ao Código Civil (LICC) prevê dentre seus dispositivos que a existência, a validade e eficácia das leis dependem de publicidade.

Fonte: Adaptado de Barros (2008).

Décadas de 1950-60: nessas décadas as normas abordaram superficialmente a temática da informação, restringindo-se eminentemente à troca de informações entre órgãos governamentais (Barros, 2008). As leis e decretos editados nessa década estão dispostos no quadro 2.

Quadro 2
Sistematização da Legislação da 1ª dimensão: décadas de 1950-60

Espécie Normativa	Conteúdo
Lei nº 1.533/1951	Institui o Mandado de Segurança (assegura o direito líquido e certo de obter informações em órgãos públicos)
Lei nº 1.310/1951	Cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)
Lei nº 4.516/1964	Cria o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro)
Lei nº 4.341/1964	Cria o Serviço Nacional de Informação (SNI)
Lei nº 4.320/1964	Lei de Finanças Públicas
Lei nº 4.714/1965	Lei de Ação Popular, marco no quesito direito e publicidade de informação ao prever no art. 1º, §4º, a possibilidade de requisição de certidão para defesa de interesses
Lei nº 4.898/1965	Lei de responsabilidade por abuso de autoridade
Lei nº 5.250/1967	Liberdade de manifestação do pensamento e da informação

Continua

Espécie Normativa	Conteúdo
Decreto nº 60.417/1967	Regulamento para a salvaguarda de assuntos sigilosos
Decreto nº 200/1967	Instituem a Reforma Administrativa
Decreto nº 900/1969	
Lei nº 5.433/1968	Regula a microfilmagem de documentos (dispõe sobre a publicidade de informação)

Fonte: Adaptado de Barros (2008).

Décadas de 1970-80: fecham a primeira dimensão caracterizada pela existência de dispositivos legais sem que os mesmos possuam mecanismos para efetivar o direito de acesso à informação na prática (Barros, 2008). Entre as principais normas, destacam-se as dispostas no quadro 3.

Quadro 3
Sistematização da Legislação da 1ª dimensão: décadas de 1970-80

Espécie Normativa	Conteúdo
Lei nº 5.772/1971	Código de Propriedade Industrial
Decreto nº 83.936/1979	Simplifica a disponibilização de documentos junto à administração pública

Fonte: Adaptado de Barros (2008).

No que concerne a essa década, vale ressaltar a criação do Sistema de disponibilização de Informação Jurídica do Congresso Nacional (Sicon) em 1972.

2ª Dimensão (1981-88): transparência como mecanismo oficial do Estado

Esse período pode ser comparado com a década das “luzes”, sobretudo com a edição da CF/88 e sua promessa de redemocratizar o país, tornando a administração pública mais transparente e eficiente no combate à corrupção.

Entre as principais leis relacionadas com a transparência citadas por Barros (2008), vale mencionar as dispostas no quadro 4.

Quadro 4
Sistematização da legislação da 2ª dimensão

Espécie Normativa	Conteúdo
Lei nº 6.938/1981	Relacionada com a publicidade em matéria ambiental
Lei nº 7.347/1985	Ação Civil Pública
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil

Fonte: Adaptado de Barros (2008).

3ª Dimensão (1989-99): emergência de legislação relacionada com transparência

Essa década foi marcada pela ampla sistematização da matéria em diversas áreas. Foram mais de uma dezena de leis promulgadas, as quais estão sistematizadas no quadro 5.

Quadro 5
Sistematização da Legislação da 3ª dimensão

Espécie Normativa	Conteúdo
Lei nº 7.804/1989	Altera a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (direito de ser informado)
Lei nº 8.069/1990	Institui o Estatuto da Criança e do Adolescente
Lei nº 8.078/1990	Institui o Código de Defesa do Consumidor
Lei nº 8.112/1990	Lei dos Servidores Públicos Federais
Lei nº 8.159/1991	Política Nacional e Arquivos Públicos e Privados
Lei nº 8.159/1991	Institui a Política Nacional de Arquivos
Lei nº 8.429/1992	Lei de Improbidade Administrativa (negativa de publicidade configura o crime de improbidade administrativa)
Lei nº 8.443/1992	Organização do Tribunal de Contas da União
Lei nº 8.625/1993	Lei Orgânica do Ministério Público
Decreto nº 1.171/1994	Institui o Código de Ética Profissional do Serviço Público Civil do Poder Executivo Federal
Lei nº 8.974/1995	Institui a Lei de Biossegurança e o direito de acesso à informação socioambiental
Lei nº 9.074/1995	Expedição de certidões para a defesa de direitos, garantindo dessa forma o direito de acesso à informação
Lei nº 9.051/1995	
Lei nº 9.648/1998	
Lei nº 9.507/1997	Regulamenta o Habeas Data e assegura o direito de acesso à informação em Banco de Dados
Emenda Constitucional nº 19/1998	Lei da reforma administrativa: altera o art. 37 da CF/88 para assegurar a eficiência na administração e o direito de os administrados obterem informações dos dados governamentais
Lei nº 9.755/1998	Criação do sítio pelo TCU para divulgar contas públicas
Lei nº 9.613/1998	Lei de combate à lavagem de dinheiro
Lei nº 9.784/1999	Institui a Lei do Processo Administrativo (art. 2, parágrafo único, inciso V, dispõe sobre a obrigatoriedade de publicação oficial dos atos administrativos)
Lei nº 9.840/1999	Lei de Combate aos Crimes de Corrupção eleitoral
Lei nº 9.870/1999	Dispõe sobre a garantia de acesso a documentos escolares (art. 2º e art. 6º)

Fonte: Adaptado de Barros (2008).

Nessa dimensão, uma das primeiras espécies normativas vinculadas à publicidade de informações e que foi adotada pelo Estado brasileiro é a Lei nº 8.429/1992 (Lei da Improbidade Administrativa), a qual estabeleceu que a negação da publicidade representa uma forma de improbidade administrativa. Em seguida, merece destaque a Lei nº 8.974/1995 (Lei da Biossegurança), que regulamentou os Organismos Geneticamente Modificados (OGMs) e, a despeito de ter sido revogada em 2005 pela Lei nº 11.105, dispôs sobre o acesso a informações socioambientais, a falta destas podendo configurar propaganda enganosa.

A lei que cria o portal do TCU (Lei nº 9.755/1998) refere-se à prestação de contas públicas e merece destaque nesta terceira dimensão pelo fato de ser uma das primeiras espécies normativas brasileiras a determinar que todos os entes da administração direta e indireta devem obrigatoriamente publicar sua prestação de contas públicas, inclusive pela internet.

Nessa mesma perspectiva, como fruto da organização popular, foi publicada a Lei de Combate a Crimes Eleitorais (Lei nº 9.840/1999), a qual permite que o cidadão seja um fiscal das ações dos candidatos, podendo denunciar a prática de compra de votos e de boca de urna, por exemplo. Além disso, com a obrigatoriedade de prestação de contas públicas no portal do TCU, o cidadão pode monitorar o orçamento público e a máquina administrativa.

Como se observa, as referidas normas concretizam no cenário nacional os preceitos da Nova Gestão Pública (NGP), estudados no item anterior. Além disso, fazem parte do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado em 1995, cujo objetivo era

reforçar a governança — a capacidade de governo do Estado — 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, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. (Brasil, 1995:13)

Assim, as espécies normativas descritas fazem parte de um conjunto de políticas adotadas para modernização das estruturas da administração pública brasileira e, com elas, a implementação da própria NGP por meio do desenvolvimento do programa de governo eletrônico.

Segundo Bernardes (2013:67), “o ponto de partida para a elaboração de uma política sistemática de governo eletrônico pautou-se no desenvolvimento das redes nacionais através do Programa Sociedade da Informação no Brasil (...), estruturado em sete⁴ grandes linhas de ação”. Essa sequência de políticas desencadeou a adoção pelo Estado brasileiro das diretrizes do governo eletrônico, iniciadas no mandato de Fernando Henrique Cardoso e complementadas por Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Tais medidas fazem parte da 4ª dimensão, conforme segue.

⁴ Entre as linhas de ação vale destacar: mercado, trabalho e oportunidades; universalização dos serviços e formação para a cidadania; educação na sociedade da informação; conteúdos e identidade cultural; governo ao alcance de todos; P&D, tecnologias-chave e aplicações e infraestrutura avançada e novos serviços (Takahashi, 2000).

4ª Dimensão (2000-12): legislação brasileira para consolidar a transparência e direito de acesso à informação

Com relação a essa abordagem, os estudos de Bernardes (2013) apresentam a sistemática da incorporação das TICs pela administração brasileira. Segundo a autora, esse momento pode ser dividido em duas fases: a primeira (2000-04) corresponde à preocupação da administração em informatizar-se e a segunda (2004 em diante) passa a ter preocupação com o cidadão como coprodutor de políticas públicas.

A primeira fase abarca as políticas adotadas pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. O foco das medidas foi o de operacionalizar as propostas do Programa Sociedade da Informação, inserindo a administração pública na rede, com a criação do Comitê Executivo de Governo Eletrônico.

Após a informatização da administração pública brasileira, inaugura-se a segunda fase em 2004, durante o mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, pois é nesse período que, de acordo com Bernardes e Rover (2013:120), os documentos que regulam a matéria “abandonam a visão que vinha sendo adotada, que apresentava o cidadão como usuário/cliente de serviços públicos, para uma concepção de cidadão produtor de produtos e serviços”. Nessa perspectiva, visando cumprir essas novas metas, ainda no ano de 2004 foi publicado o decreto que cria o Departamento de Governo Eletrônico.

Destaque-se que, paralelamente ao desenvolvimento dessas políticas, foram promovidas alterações na legislação brasileira, entre as quais vale registrar: Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 2000), que foi alterada pela Lei Complementar nº 131/2009), a qual tornou obrigatória a prestação de contas na internet; e leis de iniciativa popular ao Congresso Nacional, como a Lei da Ficha Limpa (**Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**).

Ainda no que tange às políticas de Governo Aberto adotadas pelo governo brasileiro com relação à transparência e combate à corrupção, Bernardes e Rover (2013) destacam a recente política firmada pela presidente Dilma Rousseff: a Parceria para Governo Aberto (OGP) e o Comitê Interministerial para Governo Aberto (Ciga) por meio do Decreto sem número de 15 de setembro de 2011, o qual institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto (PNGA).⁵

Na mesma esteira de políticas de transparência e incremento à participação popular foi promulgada a LAI brasileira. O grande marco da LAI é que, a partir da vigência dessa lei, o acesso à informação passa a ser a regra, enquanto o sigilo a exceção. Para tanto, tal norma prevê um item específico destinado à transparência ativa (art. 7º).

Frise-se que nessa segunda fase o foco das políticas absorve os postulados da *accountability*, a qual não encontra tradução específica para o português, pois engloba dois outros ter-

⁵ As principais diretrizes do PNGA estão previstas no art. 1º do decreto. São elas: aumento de informações acerca de atividades governamentais (por exemplo gastos e desempenho das ações e programas); incentivo à participação social nos processos decisórios; estímulo ao uso de novas tecnologias na gestão e prestação de serviços públicos (sobretudo para aumentar a transparência pública, a participação social e o acesso a informações públicas).

mos: prestação de contas e responsabilidade. A prestação de contas diz respeito “à obrigação daquele que administra os recursos, de prestar contas de sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos”; já a responsabilidade “refere-se à disposição dos governos de adotarem políticas preferidas por seus representados” (Akutsu, 2005:06).

Ao que se vê, o conceito exposto está intimamente relacionado com a noção de transparência, sendo necessário que a administração comprove que atendeu aos princípios da economia, eficiência e honestidade, não bastando o simples preenchimento dos trâmites burocráticos (Akutsu, 2005).

A funcionalidade da *accountability* demanda o preenchimento de alguns requisitos. Miguel (2000:29-36), em seu estudo, cita os seguintes: “multifuncionalidade da representação”, que gera diversas prestações de contas, em face das quais, além da capacidade de acompanhamento, os cidadãos devem saber sopesá-las para melhor avaliar o desempenho dos representantes; existência de “sanções efetivas sobre os representantes”; existência de “informação adequada e plural”; “interesse pela política”, distribuído em diversos segmentos populares; “poder efetivo dos representantes para a implantação das políticas que preferem”. Por fim, o autor aponta a necessidade de *empowerment* (empoderamento) dos cidadãos, de forma que suas demandas e interesses sejam inseridos nas pautas decisórias, condição que está relacionada com o interesse pela política e participação popular, do contrário, aspectos da realidade e experiências não serão considerados.

É com base nesses pilares que a administração pública brasileira busca fazer a passagem da NGP para o NSP, a qual, segundo Denhardt e Denhardt (2003), vai além da simples aproximação entre os servidores e cidadãos, pois retira destes últimos o papel de usuários de serviços, transformando-os em agentes ativos e coprodutores das políticas públicas. Entre as principais normas editadas no período de 2000 a 2012 que buscam consolidar a transparência e o direito de acesso à informação destacam-se as dispostas no quadro 6.

Quadro 6
Sistematização da Legislação da 4ª dimensão

Espécie Normativa	Conteúdo
Decreto sem número de 18 de Outubro de 2000	Criou o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (Cege)
Lei Complementar nº 10/2000	Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)
Decreto nº 5.134/2004	Criou o Departamento de Governo Eletrônico
Lei Complementar nº 131/2009	Alterou a LRF e previu em seu art. 48 a obrigatoriedade da prestação de contas públicas na internet (em face disso foi criado o Portal Transparência)
Lei Complementar nº 135/2010	Lei da Ficha Limpa
Decreto sem número de 15 de setembro de 2011	Instituiu o PNGA
Lei nº 12.527/2011	Lei de acesso à Informação
Decreto nº 7.724/2011	Regulamenta a LAI para sua efetiva aplicação no âmbito do Poder Executivo Federal

Fonte: Adaptado de Barros (2008).

Cumpra registrar que as espécies normativas constantes desta 4ª dimensão são significativas para a configuração do primeiro requisito da *accountability*: a prestação de contas. Todavia, insta lembrar que a *accountability* demanda um efetivo *empowerment* (empoderamento) dos cidadãos, de modo a permitir que eles transformem todas as informações em conhecimento e atuem no processo de coprodução de políticas públicas.

Considerando a importância da LAI, enquanto ferramenta de operacionalização da *accountability* no cenário nacional, no item seguinte são mapeados os principais efeitos da sua aplicação durante o primeiro ano de sua vigência no Brasil, nos municípios da região Sul.

4. Metodologia

Há na literatura diferentes propostas para classificação de uma pesquisa. Adotaram-se aqui os seguintes critérios: segundo a finalidade, os objetivos gerais, a abordagem do problema, procedimentos técnicos e o método de abordagem.

Quanto à *finalidade*, configura-se como *pesquisa aplicada*, posto que objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática e resolução de problemas específicos identificados no âmbito das sociedades em que vivemos (Gil, 2010; Silva e Menezes, 2005).

Quanto aos **objetivos gerais**, esta pesquisa tem caráter de *pesquisa exploratória*, uma vez que se está a avaliar um fenômeno desconhecido (Marconi e Lakatos, 2009), tendo, então, como propósito buscar mais informações sobre o tema e se familiarizar com o problema com vistas a delimitá-lo ou a construir hipóteses (Gil, 2010).

Além disso, apresenta características de *pesquisa descritiva* na medida em que visa descrever as características de determinada população ou fenômeno bem como estabelecer relações entre variáveis (Gil, 2010).

Quanto à *abordagem do problema*, caracteriza-se como *pesquisa quali-quantitativa*, reunindo dados quantitativos e qualitativos em um único estudo. Creswell (2007) chama esse tipo de configuração de *método misto*, uma vez que envolve formas múltiplas de dados.

Já com relação aos *procedimentos técnicos*, essa investigação caracteriza-se pelo uso de *documentação direta* (dados coletados pelos pesquisadores), tendo como apoio um formulário estruturado, bem como documentação indireta (*pesquisa bibliográfica*), cujo bem maior é colocar o investigador em contato com tudo o que foi escrito sobre determinado objeto (Marconi e Lakatos, 2009), fornecendo fundamentação teórica ao trabalho e identificando o estágio atual do conhecimento relativo ao assunto (Gil, 2010).

Finalmente, quanto ao último critério de classificação, elegeu-se como método de abordagem o *dedutivo*, que parte das teorias e leis gerais para prever a ocorrência dos fenômenos particulares (Marconi e Lakatos, 2009).

4.1 Instrumento de coleta e análise dos dados

Tendo em vista o objetivo de analisar a adoção da LAI, criou-se um formulário de suporte à coleta de dados dos sítios das prefeituras da região Sul do Brasil. Esse formulário incorporou

os principais construtos e diretrizes de avaliação traduzidas do Guia para criação da seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades federais (Brasil, 2012b), da Cartilha Acesso à Informação Pública (Brasil, 2011a), bem como da interpretação do texto da Lei nº 12.527 (Brasil, 2011b).

Vale lembrar que, a despeito de o Guia ter sido elaborado para orientar a política de acesso à informação nos portais das entidades federais, considerando sua relevância e abrangência, tomou-se tal dispositivo como instrumento-base também para os executivos municipais, sobretudo pelo fato de não haver até o momento um Guia específico para essa esfera de governo.

O formulário de avaliação foi estruturado no Google Docs contendo 26 perguntas, organizadas de modo a avaliar, quantificar e qualificar a apresentação da seção destinada à LAI, a estrutura de organização e nomenclatura dos itens de navegação, os conteúdos oferecidos ao cidadão bem como a interface disponibilizada para realizar o pedido de informação, detectando, desta feita, a presença ou ausência de elementos constituintes dos quesitos ora arrolados. As perguntas, em sua maioria de múltipla escolha ou caixas de seleção, eram do tipo objetivas (fechadas), com alternativas fixas, de modo a facilitar a tabulação e a análise dos dados, sendo agrupadas em cinco temáticas: questões gerais; identificação da seção “acesso à informação”; nomenclatura-padrão dos itens de navegação; conteúdo disponibilizado nos itens de navegação; e *feedback*.

Antes de se iniciar a aplicação do formulário, realizou-se o pré-teste simultaneamente por dois pesquisadores no sítio da Prefeitura de Florianópolis, eleito aleatoriamente, com o intuito de verificar a efetividade das questões propostas com relação ao objetivo para o qual a questão havia sido formulada.

Com o formulário ajustado, partiu-se para sua aplicação nos sítios das prefeituras da região Sul. O período de avaliação se estendeu por 10 dias, de 11 a 20 de agosto de 2012.

Vale ressaltar que, conforme a LAI dispõe, apenas os municípios com mais de 10 mil habitantes são obrigados a divulgar na internet 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 CF/88 (Brasil, 2011b).

Assim, apenas os sítios das prefeituras dos municípios que atendiam a esse requisito fizeram parte da avaliação:⁶ no total, foram 121 de Santa Catarina (dos 293 municípios), 193 do estado do Paraná (dos 399 municípios) e 165 do Rio Grande do Sul (dos 496 municípios).

Após uma varredura inicial em todos esses 479 sítios pertencentes às prefeituras dos municípios com mais de 10 mil habitantes, verificou-se que, à primeira vista, poucos estavam em consonância com a legislação.

Em Santa Catarina, dos 121 sítios pesquisados, apenas seis apresentaram uma área vinculada à LAI. No Paraná, a realidade foi a mesma: dos 193 sítios consultados, apenas seis atenderam ao disposto, e no Rio Grande do Sul, 28 passaram nessa primeira varredura (do

⁶ Os dados sobre a população de cada município foram retirados do Censo 2010, no sítio do IBGE: <www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em 22 ago. 2012.

total de 165). Um resumo dos municípios que atenderam positivamente à simples presença da área vinculada à Lei está apresentado no quadro 7.

Quadro 7
Municípios da região Sul que apresentaram uma área vinculada à Lei do Acesso à Informação

Estado	Prefeitura	Estado	Prefeitura
SC	Balneário Camboriú	RS	Farroupilha
SC	Fraiburgo	RS	Camaquã
SC	Quilombo	RS	Vacaria
SC	Florianópolis	RS	Santiago
SC	Itajaí	RS	Eldorado do Sul
SC	Canoinhas	RS	Caçapava do Sul
PR	Londrina	RS	Taquari
PR	Toledo	RS	Carlos Barbosa
PR	Francisco Beltrão	RS	Triunfo
PR	Telêmaco Borba	RS	Capão do Leão
PR	Rebouças	RS	Guaporé
PR	Nova Londrina	RS	São Sebastião do Caí
RS	Caxias do Sul	RS	Butiá
RS	Pelotas	RS	Tapejara
RS	Canoas	RS	São Francisco de Assis
RS	Novo Hamburgo	RS	Nova Petrópolis
RS	São Leopoldo	RS	Giruá
RS	Cachoeirinha	RS	Crissiumal
RS	Esteio	RS	Tenente Portela
RS	Santo Ângelo	RS	Antônio Prado

Fonte: Elaborado pelos autores.

O formulário desenvolvido para essa pesquisa foi usado para avaliar os sítios dos 40 municípios listados, tendo em vista uma análise mais aprofundada do que estava sendo disponibilizado para o cidadão e do próprio entendimento da prefeitura com relação à lei.

Com os resultados da avaliação, foi iniciada a etapa de análise dos dados obtidos, seguida da síntese dos resultados, envolvendo uma descrição quantitativa e qualitativa. A seção que segue apresenta tais delineamentos.

5. Análise dos dados

A análise dos dados bem como a síntese dos resultados obedeceram à divisão temática proposta no formulário de avaliação. As descrições e recomendações pertinentes a cada uma das temáticas estão apresentadas a seguir.

5.1 Questões gerais

A temática *Questões gerais* visa atender ao disposto no Item D — *Orientações sobre conteúdos a ser disponibilizados*, subitem D.I — *Orientações gerais para a criação da seção específica*, contido no Guia para criação da seção de acesso à informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades federais. Assim, busca verificar a existência de um mecanismo de busca no sítio e se o domínio contém a extensão *gov.br*.

De acordo com Brasil (2012b), os sítios devem apresentar ferramentas de pesquisa de conteúdo. Tal preocupação se deve ao fato de que nem todas as pessoas navegam em um sítio da mesma forma e muitas vezes têm dificuldade de encontrar o conteúdo desejado.

Além disso, para Brasil (2012b), os dados, informações e relatórios devem ser mantidos atualizados em endereços *gov.br*, assim como devem ser garantidas a autenticidade e a integridade de todas as informações disponíveis. Brasil (2010) destaca que o domínio *gov.br* é obrigatório para os sítios governamentais, conferindo credibilidade e confiança ao sítio.

No que tange a esta primeira temática, os sítios analisados apresentaram um relativo desempenho. O mecanismo de busca foi encontrado em 65% dos sítios. Com relação ao domínio *gov.br*, a pesquisa mostra que 12,5% ainda não estão em consonância com essa diretriz.

5.2 Identificação da seção “Acesso à informação”

Essa temática visa atender ao disposto no Item B — *Padrão para identificação da seção “Acesso à Informação” do sítio eletrônico institucional dos órgãos/entidades*, subitem B.I — *Banner e item de menu*, contido no Guia para criação da seção de acesso à informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades federais. Foram investigadas a existência do *banner* para a LAI na página inicial, o item de navegação “Acesso à Informação” no menu principal, o *banner* da Transparência Pública e a URL para divulgação do conteúdo sobre acesso à informação.

De acordo com o Guia da LAI (Brasil, 2012b), os órgãos/entidades devem disponibilizar logo na primeira página do sítio o *banner* padrão (figura 2) que dará acesso à seção que tratará da LAI.

Figura 2
Selo desenvolvido para a Lei de Acesso
à Informação



Fonte: Brasil (2012c).

Conforme instrução, esse novo *banner* deverá substituir o banner da **Transparência Pública** (figura 3), para os órgãos que possuem página da transparência.

Figura 3
Banner da Transparência Pública



Fonte: Brasil (2007).

Considerando tais itens, pode-se dizer que o desempenho dos sítios analisados foi de certa forma insuficiente. Conforme foi possível constatar, em 20% dos sítios pesquisados o *banner* para a LAI não está disponível na página inicial. A propósito, com exceção do sítio da Prefeitura de Santiago, em que o selo desenvolvido para a LAI aparece no item de navegação chamado SIC, na página dos demais municípios ele sequer existe.

Ainda, para os 80% que apresentaram o *banner* na página inicial, em 59% dos casos ele estava diferente do recomendado pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República. A figura 4 traz um mosaico dos diferentes *banners* que referenciavam a LAI, encontrados ao longo da pesquisa.

Segundo Brasil (2012b), o órgão/entidade, além de disponibilizar o *banner*-padrão para acesso à seção que tratará da LAI, deve também inserir um item de navegação chamado de “Acesso à Informação” logo no menu principal da página inicial do seu sítio.

Esse item foi encontrado em apenas 30% dos sítios pesquisados. Nas páginas de Santiago e São Francisco de Assis o item chama-se SIC, fazendo referência ao Serviço de Informação ao Cidadão. A porcentagem de atendimento é ainda menor, se considerarmos os sítios que apresentaram tanto o *banner*-padrão quanto o item de navegação exigidos (10%). Os municípios que cumpriram esta diretriz foram: Balneário Camboriú, Novo Hamburgo, Butiá e São Francisco de Assis.

Figura 4
Mosaico dos *banners* para a LAI encontrados nos sítios pesquisados



Fonte: Elaborada pelos autores.

Já o *banner* da Transparência Pública foi encontrado referenciado em apenas um dos sítios, o de Crissiumal, estando o mesmo caracterizado de outra maneira.

Quanto à criação da URL para divulgação do conteúdo sobre a LAI, Brasil (2012b) informa que os órgãos/entidades devem seguir o seguinte padrão: <www.domíniodoórgão-entidade.gov.br/acessoainformacao>. Essa diretriz foi descumprida por todos os sítios.

5.3 Nomenclatura padrão dos itens de navegação

As perguntas incorporadas à temática *Nomenclatura padrão dos itens de navegação* visam atender ao disposto no Item C — *Nomenclatura padrão do conteúdo da seção sobre acesso à informação do sítio eletrônico institucional dos órgãos/entidades federais*, contido no Guia para criação da seção de acesso à informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades federais.

Segundo Brasil (2012b), a seção específica sobre acesso à informação deverá apresentar obrigatoriamente os itens de navegação: Institucional; Ações e programas; Auditorias; Convênios; Despesas; Licitações e contratos; Servidores; Perguntas frequentes; Sobre a LAI; e SIC.

A nomenclatura e a estrutura de menu estabelecidas devem ser rigorosamente respeitadas pelos órgãos/entidades. Além disso, deve ser incluído um texto explicativo para cada um desses itens, tendo em vista dar ao cidadão uma ideia do conteúdo que o link apresenta (Brasil, 2012b).

O atendimento dos sítios no que concerne à existência dos itens de navegação é bastante diverso. Os de maior presença foram o de licitações e contratos (42,5%) e o SIC (40%), e os de menor presença foram o de auditoria (0%) e o institucional (7,5%).

Com relação à inclusão de um texto explicando os itens de menu, observou-se que a maioria dos sítios avaliados (77,5%) descumpra esta diretriz.

É importante observar que o sítio da Prefeitura de Telêmaco Borba apresentou problemas de acesso à seção da LAI durante a pesquisa, não sendo possível prosseguir com a avaliação. O sítio exigia cadastro para se ter acesso à seção específica. Entretanto, não foi possível realizá-lo, uma vez que o sistema do formulário não encontrava a cidade requerida e, por isso, não permitia avançar no procedimento.

5.4 Conteúdos disponibilizados nos itens de navegação

Os questionamentos inseridos nessa temática visam atender ao disposto no Item D — *Orientações sobre conteúdos a ser disponibilizados*, subitem D.II — *Diretrizes para disponibilização de conteúdo mínimo obrigatório da seção “Acesso à Informação”*, contido no Guia para criação da seção de acesso à informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades federais.

Assim, buscou-se analisar as informações apresentadas dentro dos 10 itens de navegação obrigatórios.

De acordo com Brasil (2012b), o link *Institucional* deve divulgar informações sobre: estrutura organizacional; competências; decreto de criação da estrutura organizacional e suas alterações, regimentos internos (quando houver); lista dos principais cargos e seus ocupantes (denominado “Quem é quem”); telefones e endereços de contato dos ocupantes dos principais cargos; horários de funcionamento e atendimento do órgão/entidade.

A pesquisa revela que 90% dos sítios não apresenta o link com as devidas especificações e, ainda, os que apresentam, não disponibilizam todas as informações sugeridas.

No link *Ações e programas* devem ser divulgadas informações relativas aos projetos e às atividades implementadas pelo órgão/entidade, contendo: lista dos programas e ações executados pelo órgão/entidade; indicação da unidade responsável pelo desenvolvimento e implementação; principais metas; indicadores de resultado e impacto, quando existentes; e principais resultados (Brasil, 2012b). No que concerne a esse quesito, 85% dos sítios sequer apresenta o link.

O link *Auditorias* deve divulgar informações relativas ao resultado de inspeções, auditorias e prestações de contas realizadas no órgão/entidade por meio de relatórios de gestão, relatórios e certificados de auditoria com os devidos pareceres contidos nos processos de contas anuais (Brasil, 2012b). Todos os sítios avaliados descumprem essa diretriz.

O link *Convênios* deve trazer informações sobre os repasses e transferências de recursos financeiros realizados pelo órgão/entidade mediante convênios, contratos de repasse e termos de cooperação, ou instrumentos congêneres celebrados com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, informando: órgão superior; órgão subordinado ou entidade vinculada; unidade gestora; nome do conveniado; número do convênio; número do processo; objeto; valor de repasse; valor da contrapartida do conveniado; valor total dos recursos; período de vigência (Brasil, 2012b). A pesquisa mostra que 85% dos sítios avaliados não apresentam o link relativo à seção de convênios.

Segundo Brasil (2012b), o link de *Despesas*, integrante da seção específica para a LAI, deve divulgar informações concernentes à execução orçamentária e financeira do órgão/entidade, podendo este remeter para a sua Página da Transparência. Os dados revelam que em 15% dos casos o sítio remete a sua seção de despesas para a Página da Transparência. A mesma porcentagem (15%) possui o link, mas não faz esse direcionamento. Já para 67,5% dos consultados o link despesas não foi encontrado.

O Guia para criação da seção de acesso à informação recomenda que as informações disponíveis sejam passíveis de gravação em relatórios cujo formato seja aberto e não proprietário, de modo a facilitar a análise das informações. Dessa forma, pede-se que seja evitada a divulgação de dados em formato PDF, imagens ou extensões de softwares caros ou pouco conhecidos, dando preferência à publicação nos formatos CSV, XML e JSON (Brasil, 2012b). Essa diretriz foi avaliada nos 12 sítios que possuíam o link despesas. Conforme análise, em 50% deles o formato PDF estava disponível e em 25%, o XLS.

Despesas com diárias e passagens pagas a servidores públicos ou a colaboradores eventuais também devem ser divulgadas nos sítios das prefeituras. O nível de detalhamento exigido está contido em Brasil (2012b): órgão superior; órgão subordinado ou entidade vinculada; unidade gestora; nome do servidor; cargo; origem de todos os trechos da viagem; destino de todos os trechos da viagem; período da viagem; motivo da viagem; meio de transporte; categoria da passagem; valor da passagem; número de diárias; valor total das diárias; e valor total da viagem.

Em 60% dos sítios o link específico com essas informações não foi encontrado.

O link *Licitações* deve trazer informações sobre os procedimentos licitatórios realizados e em andamento pelo órgão/entidade, salientando: órgão superior; órgão subordinado ou entidade vinculada; Unidade Administrativa dos Serviços Gerais (Uasg); número da licitação; número do processo; modalidade da licitação; objeto; número de itens; data, hora, local, cidade e unidade da federação da abertura; situação da licitação; contato no órgão ou entidade responsável; atalho para solicitação, por meio de correio eletrônico, da íntegra de editais, atas, anexos, projetos básicos e informações adicionais, diretamente à área responsável do órgão ou entidade (Brasil, 2012b).

Após análise dos dados, constatou-se que 55% dos sítios não apresenta o link licitação dentro da seção específica para a LAI e 32,5% apresentam o edital completo.

Informações relativas aos *Contratos* firmados bem como as notas de empenho expedidas pelo órgão/entidade devem ser divulgadas aos cidadãos dentro da seção para a LAI. Tais informações devem abranger: órgão superior; órgão subordinado ou entidade vinculada; Uasg; número do contrato; data de publicação no *Diário Oficial da União*; número do processo; modalidade da licitação; nome do contratado; número de inscrição do contratado no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) ou no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF); objeto; fundamento legal; período de vigência; valor do contrato; situação do contrato; atalho para solicitar ao órgão ou entidade responsável, via correio eletrônico, a íntegra do instrumento de contrato e respectivos aditivos. Para este último, deve apresentar ainda: número do aditivo; data da publicação no *Diário Oficial da União*; número do processo; e objeto do aditivo (Brasil, 2012b).

Em 70% dos sítios pesquisados o link contratos não foi encontrado dentro da seção específica para a LAI. Nos quatro sítios onde foram encontrados aditivos contratuais, todos apresentaram o número do aditivo e o objeto do mesmo, o número do processo foi encontrado em apenas dois deles e a data da publicação no *Diário Oficial* em nenhum.

Conforme disposto no Guia (Brasil, 2012b), o link *Servidores* deve divulgar informações sobre concursos públicos de provimento de cargos, por meio dos respectivos editais, bem como a relação de servidores lotados ou em exercício no órgão/entidade.

82,5% dos sítios não apresentam o link servidores. Em 7,5% encontrou-se apenas a relação de servidores e em 2,5%, apenas as informações sobre os concursos.

Tendo em vista garantir acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, de acordo com Brasil (2012b), a divulgação das informações deverá observar o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (e-MAG), que visa garantir que o processo de acessibilidade seja conduzido de forma padronizada e de fácil implementação,⁷ e os Padrões Web em Governo Eletrônico (e-PWG), que reúnem recomendações de boas práticas objetivando aprimorar a comunicação e o fornecimento de informações e serviços prestados por meios eletrônicos pelos órgãos do governo federal.⁸

A partir da avaliação dos dados foi possível perceber um baixo desempenho no que concerne a essa diretriz, uma vez que 82,5% dos sítios consultados sequer indicam a adoção de tais medidas. Pontos positivos vão para os municípios de Londrina, Canoas, Novo Hamburgo, Cachoeirinha, Esteio e São Francisco de Assis.

Segundo a diretriz estabelecida em Brasil (2012b), o item de navegação chamado de *Sobre a LAI* deve conter informações detalhadas sobre os temas tratados na Lei, procedimentos para solicitar informações, bem como o funcionamento dos pedidos de recurso. O órgão/entidade deverá disponibilizar link com o direcionamento para o sítio da Controladoria Geral da União (<<http://www.acessoinformacao.gov.br>>).

72,5% dos sítios não apresentaram o respectivo link dentro da seção indicada pela Lei do Acesso à Informação.

Já o *SIC*, segundo Brasil (2012b), deve trazer informações relativas a localização, horário de funcionamento, nome da autoridade responsável, telefone e e-mail de contato e o formulário para realização do pedido de informação.

Conforme observado, tem-se que 57,5% dos sítios pesquisados não apresentam link para o SIC. Já o formulário exigido está presente em 40% dos casos.

O art. 9º da LAI salienta que o acesso a informações públicas deve ser assegurado mediante a criação do SIC e a realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação (Brasil, 2011b).

No que concerne a esse último quesito, pode-se constatar que apenas os municípios de Nova Petrópolis e Antônio Prado cumprem tal determinação.

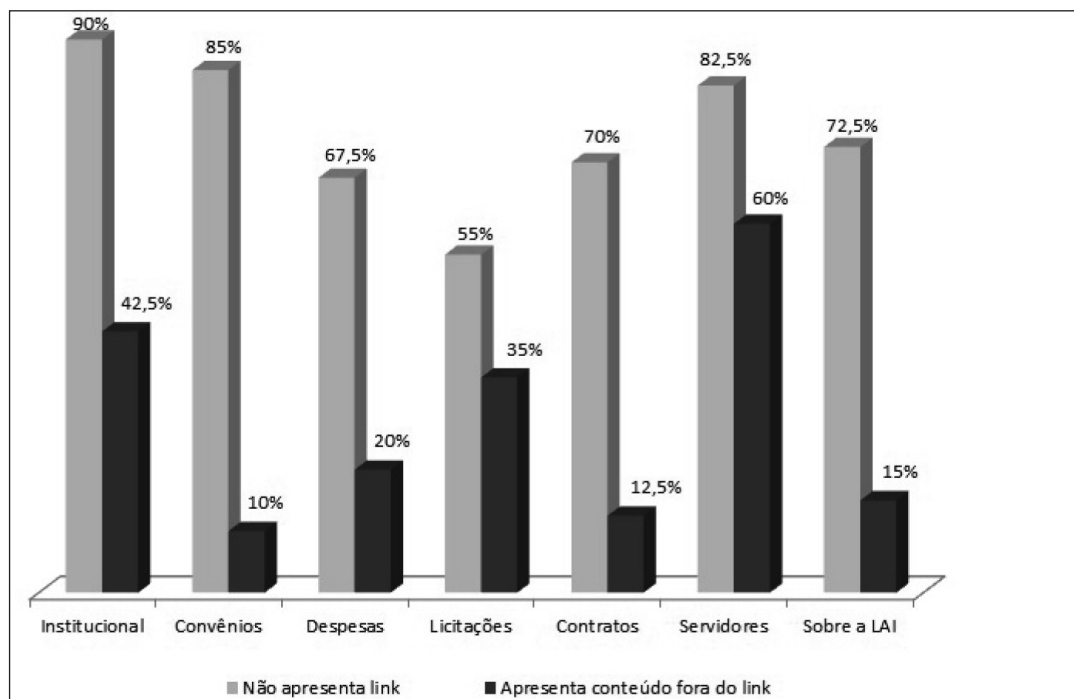
⁷ Mais informações: <governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/e-MAG>.

⁸ Mais informações: <www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/padroes-brasil-e-gov>.

Conforme art. 10º, §3º, da LAI, são vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público (Brasil, 2011b). Todos os sítios avaliados cumprem corretamente essa diretriz.

Vale ressaltar que, apesar de vários sítios apresentarem parte dos conteúdos exigidos, estes não foram localizados dentro da seção indicada para a LAI, estando por vezes sem qualquer vinculação com o item de navegação sugerido (gráfico 1). Os conteúdos encontraram-se dispersos em várias outras seções, o que acaba dificultando sua localização e acesso por parte do cidadão. Os sítios que apresentaram conteúdos fora dos itens de navegação e, portanto, em desconformidade com a LAI receberam zero ponto nesse quesito.

Gráfico 1
Porcentagem de sítios que apresentam conteúdo fora do link



Fonte: Elaborado pelos autores.

5.5 Feedback

O último tópico, referente à avaliação do *feedback*, buscou verificar o tempo de resposta ante um questionamento encaminhado pelo cidadão via sítio, por meio de formulário eletrônico fornecido pela própria prefeitura.

Para aqueles lugares onde a presença física era requerida para realizar a solicitação de acesso (Londrina, São Leopoldo, Taquari, Carlos Barbosa, São Sebastião do Caí e Crissiumal), optou-se por não encaminhar o pedido de informação.

Da mesma forma, aqueles municípios que não apresentaram o formulário em seus sítios conforme o indicado (Toledo, Rebouças, Pelotas, Farroupilha, Triunfo, Capão do Leão e Tapejara) ou que apresentaram problemas no acesso ao sítio (Telêmaco Borba) ficaram de fora da avaliação desse último quesito.

Assim, dos 40 sítios avaliados, remeteu-se a mesma solicitação para 26 deles. A pergunta enviada solicitava informação sobre o valor gasto pela prefeitura no ano de 2011 com seus servidores em viagens e diárias para cursos/eventos de aperfeiçoamento.

De acordo com a LAI, art. 11, o órgão/entidade deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível. Não sendo possível, os dados solicitados devem ser fornecidos no prazo de 20 dias, prorrogáveis por mais 10, mediante a justificativa expressa. Segundo art. 10º, §2º, os órgãos/entidades devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet (Brasil, 2011b).

Considerando o prazo legal para fornecimento das informações solicitadas, apenas 13 respostas foram recebidas a partir dos pedidos de envio. Dessas, oito responderam exatamente o que foi solicitado (Balneário Camboriú, Quilombo, Cachoeirinha, Santiago, Caçapava do Sul, São Francisco de Assis, Nova Petrópolis e Giruá), uma alegou que faltaram dados para que o pedido de informação pudesse ser aceito (Florianópolis), uma disse que as informações estavam disponíveis no Portal da Transparência (Caxias do Sul) e três pediram para que os interessados se dirigissem presencialmente à prefeitura para retirar as informações (Itajaí, Butiá e Eldorado do Sul).

A prefeitura de Novo Hamburgo respondeu ao pedido após o prazo legal de 20 dias, dizendo que a informação se encontra no portal da transparência. Os demais, mesmo após a expiração do prazo legal, não deram retorno.

Para aqueles sítios que geraram um protocolo referente ao envio de pedido de informação e não se recebeu nenhuma resposta via e-mail (Vacaria e Guaporé), procedeu-se com a consulta do *status* do pedido via sítio. No sítio de Vacaria, o *status* da solicitação da informação encontra-se como EM AGUARDADO. Apesar de a solicitação encaminhada à prefeitura de Guaporé ter gerado um protocolo, não é possível consultá-lo via sítio.

6. Ranking das prefeituras

Com base na análise do atendimento dos sítios dos executivos municipais da região Sul do Brasil às questões propostas no formulário de pesquisa, foi possível também estabelecer um *ranking* entre eles.

O critério utilizado obedeceu ao seguinte disposto: cada uma das questões recebeu um ponto quando atendia o proposto e zero quando não atendia. Para as questões de múltipla escolha foi atribuído outro critério de pontuação.

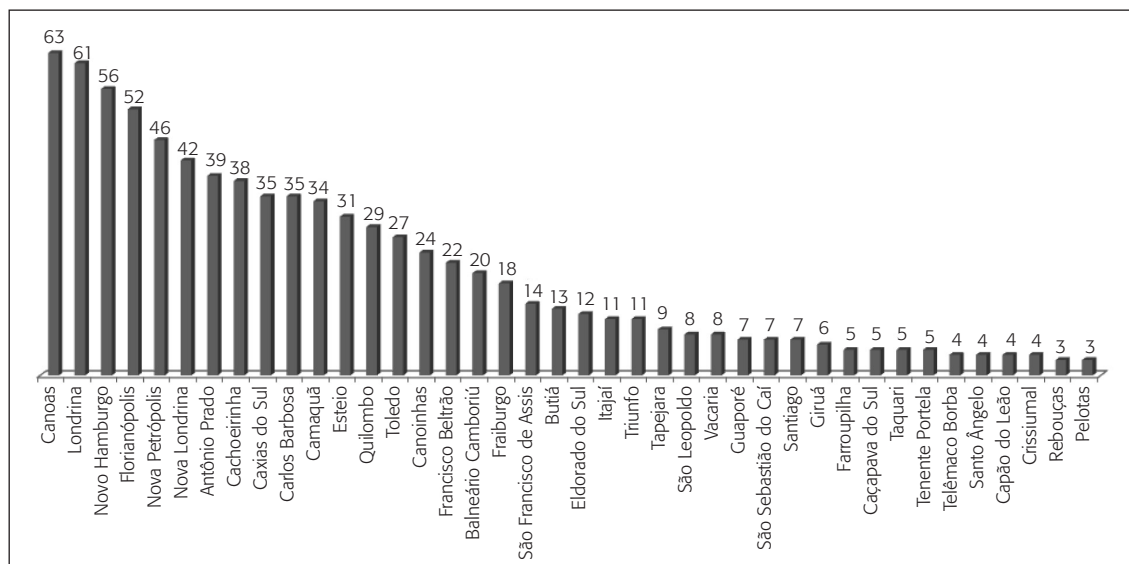
A exceção diz respeito à *questão 14* (receberam zero ponto os que não possuíam link despesas ou não era possível realizar a avaliação e um ponto os que faziam ou não o direcionamento para o Portal da Transparência), *questão 15* (receberam zero ponto os que não apresentavam relatórios ou não permitiam que eles fossem baixados, um ponto quando apresentavam relatórios ou em PDF ou em XLS e dois pontos quando apresentavam os dois formatos) e a *questão 25* (receberam um ponto aqueles que não exigiam que o remetente descrevesse o motivo, independentemente de o formulário estar ou não dentro do link específico do SIC).

No total, as 26 questões propostas somaram 110 itens avaliados. Com base em tais critérios foi possível identificar o número de atendimento por município aos itens propostos (gráfico 2) e a porcentagem de atendimento (gráfico 3).

Em primeiro lugar no ranking (tabela 1), atendendo a 57,3% dos itens propostos, está o sítio de Canoas, seguido de Londrina (55,5%), Novo Hamburgo (50,9%), Florianópolis (47,3%) e Nova Petrópolis (41,8%).

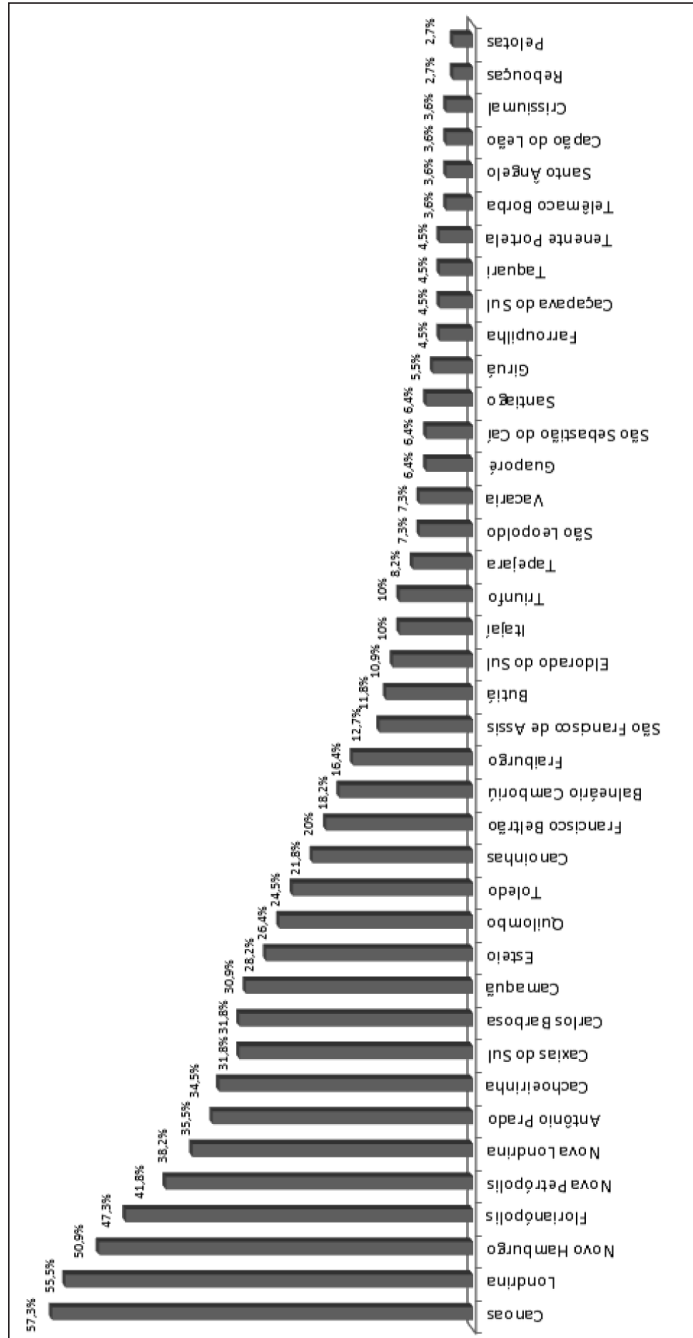
Nos últimos lugares, compartilhando a 35ª e a 39ª posição estão os sítios de Telêmaco Borba, Santo Ângelo, Capão do Leão e Crissiumal e Rebouças e Pelotas, respectivamente.

Gráfico 2
Número de atendimento aos itens propostos



Fonte: Elaborado pelos autores.

Gráfico 3
 Porcentagem de atendimento por município



Fonte: Elaborado pelos autores.

Tabela 1
Ranking dos sítios das prefeituras avaliadas

Municípios	Ranking	Municípios	Ranking
Canoas	1ª	Eldorado do Sul	21º
Londrina	2ª	Itajaí	22º
Novo Hamburgo	3ª	Triunfo	22º
Florianópolis	4ª	Tapejara	24º
Nova Petrópolis	5ª	São Leopoldo	25º
Nova Londrina	6ª	Vacaria	25º
Antônio Prado	7ª	Guaporé	27º
Cachoeirinha	8ª	São Sebastião do Caí	27º
Caxias do Sul	9ª	Santiago	27º
Carlos Barbosa	9ª	Giruí	27º
Camaquã	11ª	Farroupilha	31º
Esteio	12ª	Caçapava do Sul	31º
Quilombo	13ª	Taquari	31º
Toledo	14ª	Tenente Portela	31º
Canoinhas	15ª	Telêmaco Borba	35º
Francisco Beltrão	16ª	Santo Ângelo	35º
Balneário Camboriú	17ª	Capão do Leão	35º
Fraiburgo	18ª	Crissiumal	35º
São Francisco de Assis	19ª	Rebouças	39º
Butiá	20ª	Pelotas	39º

Fonte: Elaborado pelos autores.

7. Considerações finais

A iniciativa de disponibilizar informações na internet deve ser assumida com muita responsabilidade pelos órgãos/entidades públicas, uma vez que se trata de um direito fundamental do cidadão, estabelecido pela CF/88 e agora reforçado pela LAI.

A pesquisa central apresentada neste artigo buscou verificar como a replicação da LAI nos sítios dos municípios da região Sul do Brasil repercute na implementação de novas práticas democráticas e, assim, contribui para a melhoria da oferta dos serviços eletrônicos.

Em que pese o fato de a LAI ser uma lei ainda recente, os resultados mostram que seu atendimento pelos sítios está muito aquém do desejado. Dos 479 municípios com mais de 10 mil habitantes na região Sul, apenas 8,35% apresentaram algum indicativo da presença da LAI em seus sítios.

Esse número é de fato alarmante, pois demonstra a inobservância de mais de 90% dos municípios ao direito do acesso à informação. Ao reduzir sua disponibilidade, os órgãos/entidades governamentais acabam minando a participação do cidadão nos processos democráticos.

Ademais, dos 40 sítios que aqui foram avaliados, viu-se que nenhum atende à lei como um todo. Não foi possível observar qualquer padrão comum para identificação da seção Acesso à Informação nos sítios. Poucos são os que seguem as diretrizes estabelecidas pelo Guia, o que resulta na dificuldade do reconhecimento e da identificação da seção destinada à LAI. O cidadão que não está familiarizado com o sítio certamente terá dificuldades de encontrar o que procura, podendo, em último caso, inviabilizar seu acesso às informações, ainda que as mesmas existam e estejam disponíveis.

Constatou-se também uma desatenção de grande parte dos sítios no que concerne à apresentação dos links, das estruturas de menu de navegação e dos textos explicativos em cada um dos itens apresentados na seção dedicada à LAI, e em 15% dos sítios avaliados nenhum dos itens obrigatórios foi encontrado.

Além de buscar uma uniformização, a presença desses elementos objetiva auxiliar o cidadão quando em navegação pelo sítio, fazendo com que a experiência seja facilitada e evitando que o mesmo percorra caminhos intrincados dentro do sítio e acabe desistindo de buscar o que procura.

Os sítios também padeceram quando a avaliação recaiu sobre o conteúdo disponibilizado dentro dos itens de navegação. Percebeu-se que grande parte do problema está na organização e na disponibilização das informações dentro dos sítios, que não segue nenhuma estrutura lógica ou padrão preestabelecido.

Apesar de vários dos sítios apresentarem parte dos conteúdos exigidos, eles não foram localizados dentro da seção indicada para a LAI, estando por vezes sem qualquer vinculação com o item de navegação sugerido.

Quanto ao *feedback*, viu-se que menos da metade dos sítios para o qual foi possível reter o pedido de informação deu um retorno. Ainda, para três casos específicos (Itajaí, Butiá e Eldorado do Sul), apesar de ser possível encaminhar o pedido, a resposta deveria ser obtida pessoalmente, o que acaba sendo inviável para os que residem longe do município.

Com base na atenção aos 110 itens propostos, constatou-se que a porcentagem de atendimento em geral foi bastante insatisfatória, uma vez que, em mais da metade dos casos, a pontuação alcançada não passou de 20% e em apenas três deles a porcentagem de atendimento ultrapassou a fronteira dos 50%.

A partir dos dados expostos, conclui-se que a LAI brasileira, enquanto dispositivo que busca operacionalizar o governo aberto, é um instituto que caminha em consonância com os

preceitos constitucionais e diversos tratados dos quais o Brasil é signatário. Todavia, na prática ainda há muito que se fazer e o processo apenas se inicia. Há muitas políticas de governo que devem ser implementadas para que se saia da cultura do sigilo para a do acesso.

Dessa forma, são necessárias políticas gerais de governança eletrônica bem como estratégias de âmbito local para promover novos espaços de acesso e interação popular para, com isso, evitar que a LAI seja mais uma “letra morta” no universo legislativo nacional.

A LAI e o uso inteligente e político da internet poderão fazer a diferença desde que cumpram esse papel de transformar a realidade atual, pouco centrada no cidadão.

Referências

ACKERMAN, John M.; SANDOVAL, Irma E. *Leyes de acceso a la información en el mundo*. Cuadernos de transparência 7. Distrito Federal: Ifai, 2005.

AKUTSU, Luiz. Portais de governo no Brasil: accountability e democracia delegativa. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago. *Anais...* Santiago: Clad, 2005. Disponível em: <www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/akutsu.pdf>. Acesso em: 10 maio 2014.

BARBOSA, Alexandre F.; FARIA, Fernando I. de; PINTO, Solon L. Governança eletrônica no setor público. In: KNIGHT, Peter T.; FERNANDES, Ciro C. C.; CUNHA, Maria A. (Org.). *e-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios para o programa e-Brasil*. São Caetano do Sul: Yendis, 2007. p. 512-537.

BARNETT, Neil J. Including ourselves: new labour and engagement with public services. *Management Decision*, v. 40, n. 4, p. 310-317, 2002.

BARROS, Lucivaldo V. *O estado (in)transparente: limites do direito à informação socioambiental no Brasil*. Tese (doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

BERNARDES, Marcele B. *Democracia na sociedade informacional*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BERNARDES, Marcele B.; ROVER, Aires. Lei de Acesso a Informação nos tribunais de justiça das capitais brasileiras. In: COSTA, Marta N. *Democracia, direitos humanos e justiça global*. Vila Nova de Famalicão: Húmus, 2013. p. 117-136.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. *Padrões Web em governo eletrônico: cartilha de usabilidade*. Brasília: MP/SLTI, 2010.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 jul. 2012.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 7.224*, de 16 de maio de 2012a. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 21 ago. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, 2011b. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 15 mar. 2012.

BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República; Câmara da Reforma do Estado; Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), 1995. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 7 set. 2010.

BRASIL. Presidência da República. *Projeto de Lei nº 5.228*, de 5 de maio de 2009. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 12 ago. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Controladoria Geral da União. *Cartilha acesso à informação pública: uma introdução à Lei 12.527*, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011a. Disponível em: <www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/CartilhaAcessoAInformacao.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Controladoria Geral da União. *Guia para criação da seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades federais*. Brasília, 2012b. Disponível em: <www.unifesp.br/images/guia_lai.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Controladoria Geral da União. *Transparência pública: serviços*. Brasília, 2007. Disponível em: <www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/servicos/index.html>. Acesso em: 23 ago. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação. *Manual de uso do selo Acesso à Informação*. Brasília, 2012c. Disponível em: <www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/espaco-gestor/identidade-visual/arquivos-marca/manual-do-selo-informacao.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2012.

CALDERÓN, César; LORENZO, Sebastián. *Open government: gobierno abierto*. Jaén: Algón Editores, 2011.

CRESWELL, John W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. *The new public service: serving, not steering*. Nova York: M. E. Sharpe, 2003.

- DENHARDT, Robert B. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- DIAS, Isabel de M.; REINHARD, Nicolau. Governo eletrônico e a sociedade da informação. In: POLIZELLI, Demerval; OZAKI, Adalton (Org.). *Sociedade da informação: os desafios da era da colaboração e gestão do conhecimento*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- GIL, Antônio C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- HELD, David. *Modelos de democracia*. Tradução de Alexandre Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.
- HOBBS, Thomas. *Leviathan*. Londres: Penguin Books, 2002. [1651].
- KIM, Seang-Tae. *Converging e-democracy and e-government model toward an evolutionary model of e-governance: the case of South Korea*. 2008. Disponível em: <unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan/unpan033197.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2012.
- LENIHAN, Donald G. *Realigning governance: from e-government to e-democracy*. Ontario: Center for Collaborative Government, 2002.
- MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. *Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2. ed. Brasília: Unesco, 2009. Disponível em: <portal.unesco.org/pv_obj_cache/pv_obj_id_B22C219DAF6058851ECDF-4D761EF0695A8572200/filename/freedom_information_pt.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2012.
- MIGUEL, Luis Felipe. *Teoria democrática atual: esboço de mapeamento*. Campinas: Unicamp, 2000.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. 7. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.
- PLATT NETO, Orion A. et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Revista de Contabilidade Vista & Revista*, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007.
- SALM, José F.; MENEGASSO, Maria E. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. *Revista de Ciências da Administração*, v. 11, n. 25, p. 97-120, 2009.
- SILVA, Edna L. da; MENEZES, Estera M. *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação*. 4. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC, 2005.
- STIGLITZ, Joseph. Transparency in government. In: WORLD BANK INSTITUTE. *The right to tell: the role of the mass media in economic development*. Washington: World Bank, 2002. p. 27-44.
- TABORDA, Maren G. O princípio da transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais do direito administrativo. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*, n. 16, p. 43-77, dez. 2002.

TAKAHASHI, Tadao. *Sociedade da informação no Brasil*: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

UNIC. *Declaração universal dos direitos humanos*. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf>. Acesso em: 10 set. 2012.

Marciele Berger Bernardes é mestre em direito e professora da Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc). E-mail: marcieleberger@gmail.com.

Paloma Maria Santos é doutora em Engenharia e gestão do conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: paloma@egc.ufsc.br.

Aires José Rover é doutor em direito e professor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: airesjr@ccj.ufsc.br.