Governança pública e as Tecnologias da Informação e Comunicação: um breve olhar sobre a Lei de Acesso à Informação e a Política de Dados Abertos no Brasil

Kelren Cecília dos Santos Lima da Mota[a], Diego Leonardo de Souza Fonseca[b] e Roberto Lopes dos Santos Junior[c]

1. Introdução

Desde a Constituição de 1988, o Brasil vem passando por um processo de mudança quanto a forma de gestão nas organizações públicas, visto que, durante o período da ditadura civil-militar, os direitos dos cidadãos foram coibidos, em especial o relacionado ao acesso às informações do Estado.

A implantação da redemocratização, a partir de 1985, possibilitou a participação da sociedade brasileira nas tomadas de decisões, dando origem a nova gestão pública baseada por resultados, melhores desempenhos e a participação mais ativa da sociedade, em prol da eficiência no emprego da verba pública e

a Mestranda em Ciência da Informação pela Universidade Federal do Pará – UFPA. E-mail: kelrenlima27@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5490-6460.

b Doutorando em Ciência da Informação pela Universidade Estadual de Londrina – UEL. Bibliotecário e Documentalista na Biblioteca do Instituto Federal do Amazonas – IFAM. E-mail: diego.leonardo@uel.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0105-1577.

c Doutor em Ciência da Informação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Professor na Universidade Federal do Pará – UFPA. E-mail: robertolopes@ufpa.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6063-920X.

incrementando a *accountability*[6] governamental (responsabilidade com ética). Campos (1990) observa que a responsabilização das instituições e dos indivíduos pelos seus atos na gestão pública também envolve a necessidade de manter uma organização mais confiável e transparente.

Como forma de alcançar os objetivos propostos por essa nova gestão, adotou-se os princípios da governança pública, que visam gerenciar os recursos econômicos e sociais na perspectiva do desenvolvimento. Para que essa governança seja implementada nas instituições públicas, a mesma precisa dispor de instrumentos normativos que a potencializam, como por exemplo, a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Política de Dados Abertos.

Considerando o avanço dos recursos tecnológicos, as normativas mencionadas orientam quanto ao uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) como ferramentas que potencializam o processo de democratização da informação, viabilizando o acesso à informação aos dados abertos por meio de canais no meio eletrônico como, por exemplo, e-SIC, websites, plataformas, bases de dados, dentre outros.

O percurso metodológico da pesquisa foi delineado em dois aspectos tipológicos: pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. Foram analisadas a LAI e a Política de Dados Abertos, de forma preliminar e introdutória. Inicialmente, foi

6 Termo designado para diferentes campos do conhecimento que se trata sobre a necessidade de responsabilidade de indivíduos e organizações sobre determinado desempenho em relação a práticas de exercício de poder (SCHEDLER, 2004).

feita a contextualização de aspectos relacionados ao acesso à informação e aos dados abertos presentes nas normativas por meio da pesquisa documental e levantamento bibliográfico. Quanto a abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa, cujos objetivos estão embasados em uma pesquisa descritiva e exploratória.

O estudo justifica-se pela importância de se discutir a evolução do processo de democratização da informação no âmbito brasileiro, a partir do processo de implementação de normativas vigentes como a LAI e a Política de Dados Abertos, visto que estas normativas visam garantir direitos fundamentais como acesso à informação, privacidade e liberdade, previstos na Constituição Federal de 1988.

2. Acesso a informação pública

O direito de acesso à informação possui, como essência, o binômio direito à verdade e direito à memória, ambas sendo premissas que caracterizam a reconstrução democrática após períodos ditatoriais e de relativização dos conceitos de dignidade humana (MOURA, 2014).

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 prevê o acesso à informação pública como direito fundamental, presente em seu art. 5, inciso XXXIII, onde estabelece 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).

A Constituição de 1988 também consolidou a gestão de documentos como princípio constitucional que pode viabilizar e otimizar o acesso à informação pública. De acordo com o parágrafo 2º, do art. 216, "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).

Jardim (2013) afirma que a ausência de políticas públicas arquivísticas e a forte tendência do Estado brasileiro inviabilizaram o processo de implantação da Lei de Arquivos nas esferas federal, estadual e municipal. Contudo, o autor também afirma que, mesmo diante das dificuldades, a Lei possibilitou avanços significativos na visibilidade dos acervos arquivísticos e da importância da gestão de documentos.

De acordo com Moura (2014) a denominada "Era de Transparência" deu poder e voz à sociedade civil, tornando-a mais ativa e exigente, garantindo então a efetivação do cumprimento legal e constitucional de acesso à informação. Portanto, o processo de institucionalização da transparência amplia e dá força ao cidadão, fortalecendo a trajetória democrática da sociedade, por meio do reconhecimento de que a desinformação não apazígua, mas reforça práticas como a injustiça e a impunidade.

Nesse cenário construído a parti da viabilização do acesso à informação em caráter legal pautado na política pública, cita-se o

Portal da Transparência do Governo Federal, lançado em 2014 pela Controladoria-Geral da União (CGU), sendo então considerado uma representação emblemática de iniciativa do poder público em disponibilizar, de forma acessível e viável, os dados do poder público para o cidadão[7].

2.1 Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC)

A Lei Federal nº 12.527 foi promulgada em 18 de novembro de 2011, também conhecida como a Lei da Transparência ou Lei de Acesso à Informação Pública, que regulamenta o direito de acesso à informação, previsto desde a Constituição Federal de 1988, e no qual dispõe de procedimentos e diretrizes relacionados ao acesso à informação pública, que devem ser seguidos por todas as esferas de governo: União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2011)

Conforme Jardim e Miranda (2015), o direito de acesso à informação pública previsto pela LAI, garante o direito do cidadão de ser informado e se informar quanto aos atos governamentais, além de enfatizar a dimensão epicêntrica da informação nas relações entre Estado e Sociedade Civil. A Lei nº 12.527/ 2011 tem como propósito fortalecer e cultivar a transparência e o controle social na gestão pública, a partir de diretrizes que obrigam as instituições divulgarem informações públicas de forma proativa, independente de solicitação, e em local de fácil acesso, denominada como transparência ativa. Ela

7 Portal da Transparência. Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br. Acesso em: 07 jul. 2021.

também orienta que a informação deve ser divulgada de forma atualizada, eficiente e em linguagem de fácil compreensão (MOURA, 2014).

Ressalta-se que, o princípio da transparência, também é entendido como sendo o desdobramento do princípio constitucional da publicidade. No entanto, a LAI trouxe um novo conceito de "transparência", ou seja, a "transparência ativa", denominada como o princípio que exige de órgãos e entidades públicas a divulgação de informações de interesse geral, independentemente de terem sido solicitadas ou não. No entanto, é necessário que a disponibilização das informações e dos dados seja realizada de maneira clara, objetiva, estruturada e padronizada. (BRASIL, 2011)

Apesar do avanço ocorrido a partir da promulgação desta Lei relacionada à transparência, cita-se também o direito à privacidade, direito fundamental consubstanciado na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º. Ligada a essa questão, em 2018, foi criada a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, denominada de Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), que dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade, privacidade, e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural (BRASIL, 2018).

Com relação aos dados públicos, Sant'Ana (2009) afirma que garantir o acesso a esses dados possibilita ampliar a participação

da população no controle vertical da dinâmica entre o Estado e a Sociedade, contribuindo para o controle social. Os preceitos da transparência pública e do controle social estão contemplados na LAI. Para auxiliar no cumprimento da LAI no âmbito do Poder Executivo Federal, foram elaborados dois Decretos: nº 7.724/2012 e nº 8.777/2016, que ampliam e especificam o acesso à informação nas instituições públicas.

Mais recentemente, em 2021, de acordo com os dados do Painel de Acesso à Informação (21/06/2021)[8], existem mais de 1.038.770 pedidos recebidos embasados na LAI, com um total de 99,48% respondidos pelos órgãos públicos, 0,50% em tramitação e 0,03% omissos. Esses dados reúnem todas as autarquias, fundações e órgãos diretamente ligados ao Governo Federal.

2.2 Política de Dados Abertos

Em 2016, foi sancionado o Decreto nº 8.777, que instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, estabelecendo normas para a livre utilização das bases de dados, e assegurando a possibilidade de uso e reúso dos dados públicos por parte da sociedade. Em 2019, foi criado o Decreto nº 9.903/2019 que altera a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, transferindo a responsabilidade pela gestão da política para a CGU que anteriormente estava a cargo do Ministério da Economia (BRASIL, 2016).

8 Dados coletados no Painel de Acesso à Informação. Disponível em: http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

No Decreto nº 9.903/2019, a CGU, além da competência de acompanhar e monitorar, de forma sistemática, o cumprimento dos Planos de Dados Abertos (PDAs), também adquiriu a responsabilidade pela gestão da Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. O decreto também prevê que os dados publicados pelas entidades governamentais são de livre utilização pelo Estado e pela sociedade, disponibilizando gratuitamente as bases de dados das informações disponibilizadas (VIVARTA; MARTINS, 2009).

A Política de Dados Abertos obriga todas as instituições da administração pública federal direta, autárquica e fundacional a disponibilizarem as informações contidas em suas bases de forma aberta, ou seja, permitindo o livre acesso, utilização, modificação e compartilhamento (BRASIL, 2016). Cita-se aqui, também, o Portal Brasileiro de Dados Abertos, que é uma ferramenta criada pela CGU para encontrar e utilizar os dados públicos e as informações públicas, sendo de fundamental importância promover a mediação entre o poder público e a sociedade.

No entanto, para atender a demanda de dados primários é importante que o acesso aos dados governamentais siga alguns princípios que garantam a disponibilidade dos dados, sem restrições. Para que seja feito de forma eficiente cita-se, no tópico a seguir, o papel das tecnologias da informação e comunicação e a transparência pública.

3. Tecnologias da Informação e Comunicação e a transparência pública

As Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) estão presentes em várias áreas do conhecimento. Dando destaque à Ciência da Informação, entende-se que ela pode contribuir nas fases do projeto de construção das TIC com relação à informação e aos estudos em "camadas de abstração", no qual essas camadas tratam do uso, armazenamento, recuperação e acesso à informação (RODRIGUES, 2012).

As TIC também estão presentes na gestão pública, sendo foco tanto dos gestores públicos quanto dos de empresas privadas. Com relação ao Estado, o uso dessas tecnologias classifica-se como interno (auxiliam nos processos internos de administração) e externo (contribui na relação entre a organização pública com entidades externas, podendo ser empresas, cidadãos ou grupo de cidadãos e outras organizações públicas) (SANT'ANA, 2009).

Na perspectiva de Rodrigues (2012), alguns órgãos governamentais ainda não utilizam as TIC de uso externo para essa finalidade, e sim recursos tecnológicos disponíveis no ambiente informacional digital, no intuito de disponibilizar informações tais como quadros de avisos, páginas institucionais, listas com contatos telefônicos e eletrônicos e localizações físicas (com logradouros e códigos postais).

Apesar dessa utilização, sabe-se que as TIC permitem uma interação mais direta e eficiente entre a Sociedade e o Estado, e

consequentemente, aumentam o nível de transparência entre ambos os lados, fortalecendo a democracia. frisa-se que, para o progresso e sucesso desse processo faz-se necessário a participação de lideranças políticas, investimentos em TIC, o conhecimento técnico dos artefatos tecnológicos, e a colaboração entre Estado e sociedade civil (RODRIGUES, 2012).

De acordo com Vivarta e Martins (2009), normativas como a LAI e a Política dos Dados Abertos, foram elaboradas para auxiliarem no processo de implementação da cultura da transparência pública nas organizações públicas, com o auxílio das TIC, para viabilizar o processo de democratização dos dados abertos e das informações públicas de interesse para a sociedade.

4. Resultados e discussões

A contextualização do acesso à informação e aos dados abertos ocorreu a partir das normativas Lei Nº12.527/2011 e a Política de Dados Abertos – Decreto Nº 8.777/2016, citadas anteriormente e, a partir de diferentes artigos e dissertações, cita-se que a LAI, de diferentes formas, contribuiu para a consolidação do regime democrático brasileiro e no fortalecimento das políticas de transparência pública, sendo apontada como uma ação governamental disruptiva na garantia do acesso a dados públicos.

Conforme discutido em tópico anterior, a LAI também regulamenta o direito constitucional de acesso à informação pública por parte dos cidadãos, aplicável a todas as esferas de governo: União, Estados, Distrito Federal e Municípios; a

implementação de termos como transparência ativa e passiva; definiu mecanismos, prazos e procedimentos para a entrega das informações solicitadas pelos cidadãos; determinou um rol de informações que as instituições públicas são obrigadas a divulgar de forma proativa por meio da internet; orienta sobre a criação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC); e confirma o website institucional como canal de acesso à informação.

Compreende-se então, a partir do atual contexto da Política Nacional de Dados Abertos, e a implementação de um compêndio de iniciativas para a ampliação das políticas de transparência na gestão pública, que o uso das TIC surge como um caminho viável para o fortalecimento desse processo. O Decreto Nº 8.777/2016, ou Política de Dados Abertos, apresenta, como composição, a necessidade de fomentar o acesso público aos dados governamentais como medida de Estado.

É oportuno, a partir deste estudo, observar o papel da Ciência da Informação no processo de fortalecimento das políticas de acesso aberto no âmbito governamental. Conforme observa Jardim (2013), as boas práticas da gestão da informação na estrutura organizacional pública são importantes para tornar a informação mais acessível, de modo que ela seja disseminada e disponibilizada para todos. Posto isso, a relação dos recursos e ferramentas na gestão das TIC, juntamente com a gestão da informação no contexto público, tende a possibilitar a garantia do acesso informacional público confiável, transparente e eficiente.

5. Considerações finais

O presente estudo, a partir dessa análise preliminar, identificou que as normativas estudadas – a LAI e a Política de Dados Abertos – contribuem para a implementação dos preceitos da transparência pública, controle social e privacidade no âmbito público. Estas normativas consolidam e caracterizam o Estado Democrático de Direito, previsto na Constituição Federal de 1988.

No que se refere a Política de Dados Abertos, tem como propósito contribuir para o aumento da transparência pública, a partir da divulgação de dados que possibilitem o controle social das ações governamentais, além de contribuir para o melhor uso da verba pública e propiciar o monitoramento e avaliação das políticas públicas. Identificou-se que, para além do seu objetivo de instrumentalizar a promover o acesso à informação, o Decreto Nº 8.777/2016 delineia um caminho estratégico, a longo prazo, para consolidar no Estado brasileiro (Poder Executivo) uma cultura sistêmica de transparência pública e acessibilidade informacional.

Observou-se, quanto ao uso das TIC para implementação da transparência e do controle social nas instituições públicas, uma perspectiva de adoção a nível nacional sobre o contexto dos dados abertos, considerando o avanço dos recursos tecnológicos e a forte adesão do poder público e sociedade. Posto isto, pode-se mencionar o Portal. Brasileiro de Dados Abertos e o Painel da Lei de Acesso à Informação, que são instrumentos práticos de

consolidação do processo de transparência e disseminação da informação pública.

O estudo é uma pesquisa preliminar, que pretende identificar as normativas mencionadas (LAI e Políticas de Dados Abertos), orientadas quanto ao uso das TIC para a implementação da transparência e do controle social em universidades públicas federais da Região Norte: Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA) e a Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA).

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto Nº 8.777, de 11 de maio de 2016.** Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 22 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 28 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 18 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 30 mar. 2021.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 24, p. 30-50, fev./abr. 1990. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182. Acesso em: 20 maio 2021.

JARDIM, J. M. A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 9, n.2, p. 383-405, nov. 2013. Disponível em: http://revista.ibict.br/liinc/index.php/liinc/article/view/639. Acesso em: 11 abr. 2021.

JARDIM, J. M.; MIRANDA, V. L. A implantação da Lei de Acesso à Informação nas Universidades Federais do Estado do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 16., 2015, João Pessoa. **Anais…** João Pessoa: UFPB, 2015.

MOURA, M. A. Introdução. In:_____ (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil**: contexto,

historicidade e repercussões. Belo Horizonte: UFMG, 2014. p.19-23.

RODRIGUES, F. de. A. **Mapeamento de tecnologias informacionais sobre os dados abertos em saúde pública**: destino de repasses financeiros federais. 2012. 208 f. Orientador: Ricardo César Gonçalves Sant'Ana. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Faculdade de Filosofia e Ciências. Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". Marília, SP., 2012.

SANT'ANA, R. C. G. **Tecnologia e Gestão Pública Municipal**: mensuração da interação com a sociedade. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora – UNESP, 2009. v. 1. 181p.

SCHEDLER, A. Que és lá rendición de cuentas? **Cuadernos de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública**, v.3, p. 1-44, 2004.

VIVARTA, V.; MARTINS, P. Acesso à informação como direito humano fundamental. In: CANELLA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (Coord.). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília: ANDI/Artigo 19, 2009. p. 8-31.