

# **Análise Descritiva dos Pedidos de Acesso à Informação ao Governo Federal por meio do Portal Acesso à Informação\***

## *Descriptive Analysis of Information Requests by the users of the Brazilian Federal Government Transparency Portal*

**Maiara Sasso\*\***

**Luciano Nurnberg Peres\*\*\***

**Ludmila de Melo Souza\*\*\*\***

**Natália Dinoá Duarte Cardoso Brito\*\*\*\*\***

**Henrique Luis Serigatto Vitta\*\*\*\*\***

### **Resumo**

O objetivo do artigo consiste em analisar a relação entre os temas demandados pelo cidadão no Portal Acesso à Informação do Poder Executivo Federal e o status do pedido, seja: (i) concedido, (ii) negado, (iii) parcialmente negado, (iv) inexistente, (v) órgão sem competência para responder ou (vi) pergunta repetida. As informações demandadas em tal Portal podem ou não serem concedidas e, neste sentido, o presente estudo foi desenvolvido com o intuito de observar quais informações, de âmbito federal, solicitadas entre 2012 e 2015, foram negadas com maior frequência. A realização de testes estatísticos apontou que os assuntos ou temas que possuem maior chance de resultarem com o acesso do pedido negado referem-se à “Economia e Finanças”, “Defesa e Segurança” e “Trabalho”, impreterivelmente nesta ordem, com chances de negação 30 vezes maior que o tema de “Agricultura, Extrativismo e Pesca”, que corresponde a categoria de referência.

*Palavras-chaves: Lei de Acesso à Informação, Accountability, Portal Acesso à Informação.*

### **Abstract**

The purpose of this paper is to analyze the relationship between the topics demanded by the citizen in the Brazilian Federal Government Transparency Portal and the status of the request, such as: (i) granted, (ii) denied, (iii) partially denied, (iv) non-existent, (v) entity without competence to replay or (vi) repeated question. As the information demanded in such Portal may or may not be granted, the present study was developed with the aim of observe which information, at federal level, requested between 2012 and 2015, were more frequently denied. The statistical tests pointed out that the subjects or topics related to “Economy and Finance”, “Defense and Security” and “Labor and Employment” have until 30 times more chance to be denied by federal government than informations related to “Agriculture and Extractivism”, category of reference.

*Keywords: Information Law, Accountability, Brazilian Federal Government Transparency Portal.*

\*Artigo enviado em 28.04.2017 e aceito em 08.06.2017

\*\* Mestre em Contabilidade pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP) e membra do Observatório de Gestão Pública da Universidade de São Paulo (OGP-FEA/USP).

\*\*\* Mestre em Contabilidade pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP) e membro do Observatório de Gestão Pública da Universidade de São Paulo (OGP-FEA/USP).

\*\*\*\* Professora da Universidade de Brasília (UnB) e membra do Observatório de Gestão Pública da Universidade de São Paulo (OGP-FEA/USP). Mestre em Contabilidade pela UnB e Doutoranda em Contabilidade pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP).

\*\*\*\*\* Doutoranda em Ciências Contábeis na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Controladoria e Contabilidade pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP).

\*\*\*\*\* Possui graduação em Ciências Contábeis pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade pela Universidade de São Paulo - FEA/USP (2015) e é membro do Observatório de Gestão Pública Universidade de São Paulo (OGP-FEA/USP). Participou de projetos acadêmicos na área de gestão empresarial e debates competitivos. Atuou profissionalmente em consultoria de gestão e foi trainee de Gestão Pública pelo Vetor Brasil na Secretaria de Educação do Ceará. Trabalhou em projetos de desenho de políticas e finanças públicas.

# I. Introdução

O direito de acesso à informação governamental é fundamental nos atuais regimes democráticos. Este direito foi conquistado ao longo do tempo e algumas fontes internacionais foram centrais para criar esta consciência nos governos a nível mundial. Entre tais fontes, está a Resolução 59 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1946, que destaca a liberdade de informação como um direito fundamental e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, também adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (1948), as quais o Brasil ratificou o tratado.

Embora importantes, não foi apenas a partir desses documentos que as nações se preocuparam com o direito de acesso às informações. A Suécia, por exemplo, desenvolveu a sua Lei de Acesso à Informação (LAI) em 1766. No Brasil, esta demorou bem mais tempo para surgir, uma vez que apenas no dia 18 de novembro de 2011 foi publicada a Lei nº 12.527 (2011). Apesar de tardia, a Constituição Federal Brasil (1988) já previa o direito de acesso às informações governamentais, contudo era latente a necessidade de uma regulamentação mais elaborada para garantir e parametrizar tal direito.

Além do direito de acesso às informações constituir um direito fundamental dos cidadãos, o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) facilitam significativamente a transferência de informações entre o governo e a sociedade. Neste sentido, o governo federal possui uma série de canais e ferramentas com o intuito de facilitar esta interação. Para as informações que não estão prontamente disponíveis, existe um canal que permite os cidadãos realizarem pedidos que são de seus interesses. Apesar de muitos órgãos governamentais possuírem um canal físico para a realização de tais pedidos, a maioria das solicitações de informações acontecem de forma virtual, justamente por ser uma via que facilita os acessos.

Como regra, as informações devem ser divulgadas, porém, a LAI prevê situações específicas em que determinadas informações não devem ser divulgadas por serem sigilosas ou pessoais. Assim sendo, este fato motivou a elaboração deste estudo que tem como objetivo analisar a relação entre os temas demandados pelo cidadão no Portal Acesso à Informação do Poder Executivo Federal e o status do pedido, seja: (i) concedido, (ii) negado, (iii) parcialmente negado, (iv) inexistente, (v) órgão sem competência para responder ou (vi) pergunta repetida.

O presente estudo encontra-se organizado em cinco partes sendo que a primeira se refere a esta introdução. A segunda, por sua vez, apresenta o referencial teórico que aborda a *accountability* e a LAI. Já a terceira apresenta a metodologia utilizada no trabalho. Na quarta seção discute-se os resultados obtidos na pesquisa e, por fim, a quinta parte aponta as conclusões.

## 2. Fundamentação teórica

### 2.1 *Accountability*

O termo *accountability* é de difícil significado e tradução (Harlow, 2014; Pinho e Sacramento, 2009). Em meio a esta dificuldade conceitual, Lindberg (2013) verificou através da análise de algumas centenas de artigos que existem cinco elementos principais que estão presentes no conceito de *accountability*:

- 1) Um agente ou instituição que deve prestar contas (A, de agente);
- 2) Uma área, responsabilidade ou domínio sujeitos à *accountability* (D, de domínio).
- 3) Um agente ou instituição a quem A deve prestar contas (P, de principal);
- 4) O direito de P exigir de A informações explicações/justificativas das decisões relacionadas à D;
- 5) O direito de P sancionar A se A falhar em justificar decisões relacionadas à D.

Para o setor público, a *accountability* pode ser descrita colocando o cidadão no papel de principal que delega responsabilidades ao governo (agente). O governo no papel de agente deve prestar contas de seus atos e o cidadão deve ter o direito de, premiar ou castigar, o governo. A área de responsabilidade neste contexto é o próprio setor público, já que em um regime democrático o poder está nas mãos do povo e os agentes públicos ficam encarregados de conduzir o setor público.

Abrucio e Loureiro (2004) abordam sobre três formas de *accountability* democrática. A primeira é o processo eleitoral, que envolve principalmente o sistema de votos, mas que abrange também o pluralismo de ideias, a imprensa livre, a possibilidade de se obter diversidade de informações e a independência e o controle mútuo entre os poderes. A segunda é o controle institucional durante os mandatos, que consiste em mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da alta burocracia com responsabilidade decisória. A terceira forma consiste nas regras estatais intertemporais, que limita o poder governamental para garantir que os direitos dos indivíduos e da coletividade não sejam alterados pelo atual governo.

Como se pode verificar, a *accountability* democrática mostra a necessidade de os governos prestarem contas à sociedade. Esta prestação de contas não é simples, sendo necessários mecanismos que orientem o governo para a produção das informações e a sociedade para a ciência de seus direitos sobre a obtenção das informações. Um destes mecanismos é a LAI, abordada na seção seguinte.

### 2.2 Lei de Acesso à Informação (LAI) e Portal Acesso à Informação

Para entender como ocorreu a regulamentação ao acesso à informação, Bernardes, Santos e Rover (2015) reconheceram quatro etapas legislativas que consolidaram a transparência pública no Brasil, denominando-as de dimensões. Segundo os autores, a primeira dimensão corresponde aos antecedentes legislativos da trans-

parência, que se estende entre os anos de 1934 a 1980. Nesta primeira dimensão, os autores reconhecem que nas décadas de 1930-40 os atos normativos tiveram relação com o cenário brasileiro que propiciou a emergência do Estado burguês com expansão do capitalismo. Nas décadas de 1950-60 as normas restringiam-se à troca de informações entre órgãos governamentais. E nas décadas de 1970-80 as leis e decretos publicados não tinham mecanismos para efetivar o direito de acesso à informação na prática.

Continuando com os conceitos de Bernardes, Santos e Rover (2015), a segunda dimensão da consolidação da transparência pública no Brasil corresponde à transparência como mecanismo oficial do Estado e está compreendida entre os anos de 1981 a 1988. Os autores mencionam que o período pode ser chamado de década das “luzes”, destacando a edição da Constituição Federal de 1988.

A terceira dimensão se estende de 1989 a 1999 e corresponde à emergência de legislação relacionada com transparência. Esta década foi marcada pela ampla quantidade de dispositivos normativos publicados em diversas áreas.

Por fim, a quarta dimensão corresponde à legislação brasileira para consolidar a transparência e direito de acesso à informação e compreende o período de 2000 a 2012. Os autores mencionam que esta dimensão se relaciona fortemente com a incorporação de tecnologias de informação e comunicação pela administração brasileira e que pode ser segregada em dois períodos, o primeiro, de 2000 a 2004, em que há preocupação da administração em informatizar-se e o segundo, de 2004 em diante, que passa a se preocupar com o cidadão como coprodutor de políticas públicas. É exatamente neste segundo período que foi promulgada a LAI no Brasil, apoiada por políticas de transparência e incremento à participação popular.

A LAI, em seu papel legal, visa fornecer aos cidadãos o direito de acesso às informações públicas. Este direito de acesso pode ser segregado em duas formas distintas, a saber: (i) ativa, em que as informações devem estar prontamente disponíveis; e (ii) passiva, em que as informações não estão, a princípio, ao alcance dos cidadãos, mas podem ser requeridas através de pedidos específicos de acesso à informação.

Estas duas formas de obter informações são previstas na LAI. No artigo 8º de tal lei, denominada também de Lei nº 12.527 (2011), é estabelecido que “é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. Por tanto, orientando sobre a disponibilização de informações de forma ativa, frequentemente tratada como transparência ativa. No mesmo artigo 8º, existe ainda uma listagem sobre o mínimo de informações que devem ser disponibilizadas.

Diversos trabalhos se preocuparam em investigar aspectos relacionados à transparência ativa, alguns sobre o nível de transparência, outros sobre os desafios de se alcançar a transparência e também sobre os determinantes da transparência ativa, em diferentes esferas e poderes do governo, alguns exemplos podem ser observados em: Bernardes, Santos e Rover (2015); Hoch, Rigui e Silva (2013); Santana Junior, Libonati, Vasconcelos e Slomski (2009); Sousa, Wright, Paulo e Monte (2015).

O monitoramento das informações ativas é possível de ser realizado em qualquer situação, uma vez que se as informações não existem ou não podem ser acessadas, é possível afirmar que não está havendo transparência ativa. Por outro lado, para realizar o monitoramento da transparência passiva é necessário que se divulguem informações acerca dos pedidos de informações e acerca dos usuários. Se isso não ocorre, não se sabe nem quem e nem o que está sendo solicitado de informações sobre o setor público. Assim, a nível federal, informações sobre os pedidos, os recursos e os solicitantes de informações são divulgadas pelo governo, consistindo em uma importante ferramenta para o monitoramento de características dos solicitantes e dos pedidos e recursos.

Sobre a transparência passiva, a LAI determina que deve ser autorizado ou concedido o acesso imediato à informação disponível. Caso não seja possível, o prazo é de 20 dias para que sejam fornecidas as informações ou outros tipos de orientações, tais como os motivos de recusa do pedido ou a comunicação de que o órgão não possui a informação requerida. Este prazo é ainda prorrogável por até mais 10 dias, devendo haver a justificativa para tal e dado ciência ao requerente.

Como já abordado no parágrafo anterior, pode ocorrer a recusa do fornecimento da informação. O previsto na LAI é que informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado não devem ser divulgadas, sendo que existem três classificações possíveis para estas informações: ultrassecreta, secreta e reservada. Os prazos máximos de restrição de acesso a cada uma destas classificações são de 25, 15 e 5 anos, respectivamente. Além disso, a LAI prevê que as informações pessoais têm o acesso restrito por 100 anos e não exclui hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça e hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

Em decorrência da LAI, foi necessária a criação de mecanismos para permitir a transparência das informações governamentais conforme regulamenta esta lei. No âmbito do poder executivo federal, foi criado o Portal Acesso à Informação para permitir que os cidadãos realizem pedidos e acessem estatísticas referentes aos acessos às informações.

O Portal Acesso à Informação foi criado sob a perspectiva de que os cidadãos brasileiros podem acessar as informações públicas que estão sob a guarda do Estado, em que a transparência das informações é a regra, e o sigilo, a exceção. O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão responsável, por monitorar a aplicação da Lei de Acesso à Informação e do Decreto nº 7.724/2012. No portal é possível encontrar informações como: busca de pedidos e respostas, saber quais são as decisões das instâncias recursais no âmbito da Lei de Acesso à Informação, guias e publicações, estatísticas do cumprimento da LAI, infográficos, entre outras (BRASIL, 2016).

## 2.3 Pesquisas anteriores

O Quadro I evidencia os principais trabalhos empíricos cujo objeto de análise foram os portais de acesso à informação:

Quadro I – Principais trabalhos empíricos

Esfera federativa	País	Autores	Principais Resultados
Município	Canadá	Blanco, Lennard e Lamontagne (2011)	Índice geral relacionado à Baixa Divulgação apesar da melhoria significativa do índice de divulgação de um ano (2005) para o outro (2003).
Município	Brasil	Cruz et al. (2012)	Os municípios estudados não divulgaram as informações conforme o modelo utilizado pelos autores e o seu índice de transparência médio de 66,10 cuja escala varia entre 0 – 143. Ainda assim, verificou-se que municípios com melhores condições socioeconômicas tendem a apresentar maior nível de transparência.
Todas	Brasil	Damian e Merlo (2013)	Necessidade de aumentar o catálogo de serviços disponíveis aos usuários e de tornar os portais analisados mais interessantes e acessíveis.
Município	Brasil	Viana et al. (2013)	52% dos critérios internacionais estabelecidos para portais de transparência não foram atendidos e 34% foram parcialmente atendidos no município analisado.
Município	Brasil	Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2014)	Os percentuais médios de atendimentos aos requisitos de site, transparência ativa e transparência passiva foram, respectivamente, de 40,04%, 32,05% e 20,15%.
Município	Brasil	Matos (2015)	A pontuação média dos municípios da amostra foi de 44,92% do atendimento às práticas elencadas, não chegando nem a 50% do esperado para divulgar informações para a sociedade de forma transparente.
Município	Brasil	Bernardes, Santos e Rover (2015)	O atendimento a LAI está aquém do esperado, pois apenas 8,35% dos municípios estudados apresentaram indicativos de presença de acesso à informação em seus sítios eletrônicos.
Município	Brasil	Hosser et al. (2015)	Há muitas oportunidades de melhoria nos Portais de Transparência dos municípios analisados e em um dos municípios estudados tem uma melhor evidencia de acesso à informação do que no outro.
Estado e Município	Brasil	Ministério Público Federal (2015 e 2016)	O trabalho envolve itens relacionados às transparências ativa e passiva. Foram apurados índices municipais baixos (média de 3,90 em 2015 e de 5,20 em 2016) e índices estaduais altos (média de 7,00 em 2015 e 8,44 em 2016).
Município	Portugal	Cruz et al. (2016)	As práticas de transparência nos municípios portugueses ainda são subdesenvolvidas pois 63,3% dos municípios estudados ainda não atingiu o nível aceitável de transparência definido pelo modelo utilizado, que é de 36 pontos.
País	Brasil	Freire e Batista (2016)	O portal é uma ferramenta eficaz de divulgação dos gastos públicos. Porém, precisa de aperfeiçoamentos em relação à disponibilização e compreensão das informações, ao layout do portal e aos seus mecanismos de busca.
Estado e Município	Brasil	Ministério Público Federal (2016)	O trabalho envolve itens relacionados às transparências ativa e passiva. Foram apurados índices municipais baixos (média de 3,90 em 2015 e de 5,20 em 2016) e índices estaduais altos (média de 7,00 em 2015 e 8,44 em 2016).
Estado e Município	Brasil	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (2017)	Foram realizadas três análises entre os anos de 2015 a 2017. No âmbito municipal, as médias foram de 1,35, 1,95 e 3,54 respectivamente para as análises 1, 2 e 3. No âmbito estadual as médias foram de 6,45, 7,19 e 9,07.

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

De uma maneira geral, os principais trabalhos foram desenvolvidos com foco no acesso à informação na esfera municipal. Assim, os achados revelam o baixo nível de transparência apresentados pelos municípios analisados, indicando que, em geral, a média de divulgação é classificada como baixa ou aquém do considerado satisfatório para munir o cidadão de informações sobre os entes do setor público.

Dois trabalhos mostraram resultados diferentes da maioria em relação ao nível de transparência, pois podem ser considerados altos, mas apenas para a esfera estadual. O primeiro deles foi realizado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (2017), que criou a chamada Escala Brasil Transparente (EBT) e que busca medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros. O segundo, realizado pelo Ministério Público Federal (2016), avaliou os portais de todos os estados e municípios e gerou a adoção de medidas judiciais e extrajudiciais em face de municípios e estados em débito com as leis, em especial a LAI. Em ambos os trabalhos, as médias de transparência municipais foram baixas e as estaduais médias ou altas. No caso da EBT, os valores médios de transparência estadual foram de 6,45, 7,19 e 9,07, em uma escala de zero a dez, e respectivamente para as verificações 1, 2 e 3. No caso do Ministério Público Federal, as médias estaduais foram de 7,00 em 2015 e 8,44 em 2016. É interessante notar que nos dois casos ocorreu um aumento significativo das médias entre as aferições.

É importante salientar que estes aumentos nos valores médios de transparência podem estar tanto relacionados a uma melhora geral nos portais, quanto podem indicar apenas uma adaptação específica em relação aos itens investigados nos trabalhos mencionados. A segunda hipótese se reforça, na medida que são itens investigados por órgãos de fiscalização e controle. E ainda mais, pela própria imposição de sanções pelo Ministério Público Federal em caso de não atendimento à LAI.

Ainda, revelou-se que tanto no Brasil quanto nos países mais desenvolvidos como Portugal e Canadá, o acesso a informação na esfera municipal é considerado baixo. O compêndio dos resultados encontrados nos estudos anteriores ressalta ainda mais a necessidade de se estudar os tipos de informações mais concedidos e negados nos portais de transparência bem como os motivos pelos quais essas informações são mais ou menos concedidas.

Para entender o que pode ser realizado para aprimorar a qualidade na divulgação das informações, Freire e Batista (2016) realizaram um estudo acerca do Portal da Transparência do Governo Federal com a aplicação de uma websurvey com os usuários deste portal. Foi constatado que o portal pode ser considerado um eficaz instrumento de transparência pública, mas que necessita de diversos aperfeiçoamentos para alcançar uma maior efetividade. Estes aperfeiçoamentos estão ligados com as características do acesso, com a navegação do portal e com o perfil do respondente

Referente as características do acesso, Freire e Batista (2016) sugerem que o aprimoramento do portal pode ser feito pela inclusão da possibilidade de consultas em destaque que passem por alterações periódicas, com a apresentação de gráficos, mapas e tabelas e com a construção de perfis de acesso ao portal. Quanto a nave-

gabilidade, os autores frisam ser um dos pontos cruciais, e mencionam a necessidade de tornar os conteúdos mais acessíveis aos usuários através da disponibilização dos conteúdos em linguagem cidadã, com explicações, vídeos, conteúdo interativo e mecanismos que encorajem a interação entre governo e usuários. Sobre o perfil do respondente, foi verificado que a maioria dos acessos eram por usuários com as seguintes características: homens, ensino superior completo, alta renda, servidores/empregados públicos e média de 38 anos. Uma das sugestões para atrair um perfil diferenciado é o estímulo às demais faixas etárias para acessarem o portal, como uma campanha de divulgação, principalmente nas redes sociais, para alcançar os jovens.

### 3. Procedimentos metodológicos

O objetivo do presente artigo consiste em analisar a relação entre os temas demandados pelo cidadão no Portal Acesso à Informação do Poder Executivo Federal e o status do pedido, seja: (i) concedido, (ii) negado, (iii) parcialmente negado, (iv) inexistente, (v) órgão sem competência para responder ou (vi) pergunta repetida. Para isso, foram utilizados os dados do Portal Acesso à Informação do Poder Executivo Federal.

Após a obtenção dos dados, foram realizados testes estatísticos a fim de verificar se o status do pedido de informação estava associado de maneira não aleatória e estatisticamente significativa ao tema do pedido. Dessa forma, a hipótese do trabalho é a de que alguns temas possuem maior tendência de resultarem em informações negadas do que outros, por exemplo, os temas relacionados à Defesa e Segurança. É oportuno apontar que os temas são mapeados e divididos pelo Poder Executivo Federal em 17 categorias discriminadas na Quadro 2.

Quadro 2 – Temas dos pedidos

Categorias			
1	Agricultura, Extrativismo e Pesca	10	Indústria
2	Ciência, Informação e Documentação	11	Justiça e Legislação
3	Comércio, Serviços e Turismo	12	Meio Ambiente
4	Cultura, Lazer e Esporte	13	Pessoa, Família e Sociedade
5	Defesa e Segurança	14	Relações Internacionais
6	Economia e Finanças	15	Saúde
7	Educação	16	Trabalho
8	Governo e Política	17	Transporte e Trânsito
9	Habitação, Saneamento e Urbanismo	-	

Fonte: Dados da pesquisa (a partir de BRASIL, 2017).

Feito isso, realizou-se os testes de associação. Inicialmente, realizou-se uma Análise de Variância (ANOVA), um teste paramétrico, que teve como objetivo de verificar associações entre o status do pedido e os temas aos quais eles se referiam. Como os dados não apresentavam distribuição normal, premissa essencial para realização do teste, optou-se por utilizar outro teste, que tinha objetivo similar, mas cujas premissas de comportamento dos dados eram mais brandas. Dessa maneira, o teste de Kruskal-Wallis foi utilizado.

O teste de Kruskal-Wallis revelou que, em pelo menos uma das 17 categorias utilizadas, a associação com o status do pedido não é aleatória. Após a análise do teste Kruskal-Wallis, executou-se uma regressão logística multinomial com objetivo de verificar a relação entre cada tema do pedido e o seu status. Os resultados estão apresentados na seção seguinte.

## 4. Análise dos resultados

A partir de maio de 2012 entrou em vigor LAI. Desde então, verifica-se que a quantidade de pedidos ou demanda de informação aumentou nos anos seguintes, variando entre os meses e resultando inferior no mês de dezembro em todos os anos em análise, quais sejam: 2012 a 2015, conforme ilustra o Gráfico 1.

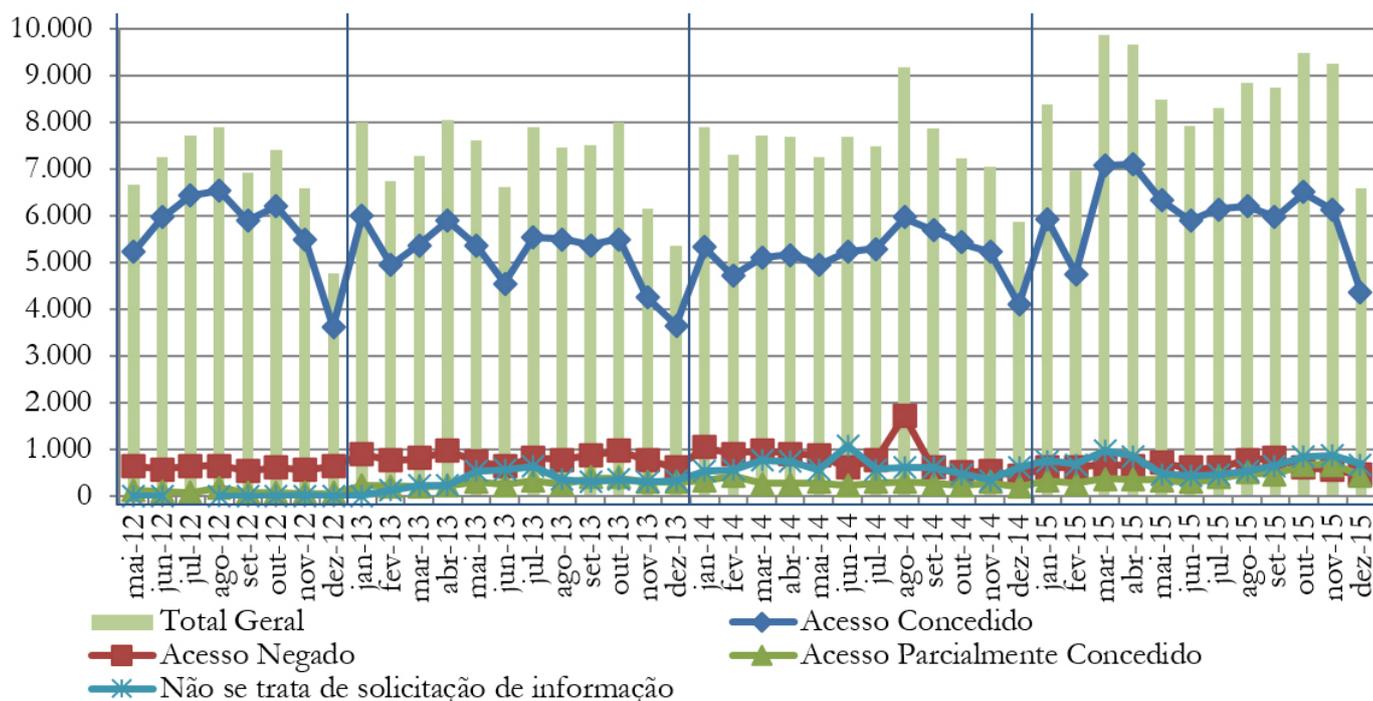


Gráfico 1 – Quantidade de pedidos de informação e o tipo de resposta de maio de 2012 a dezembro de 2015  
Fonte: Dados da pesquisa (a partir de BRASIL, 2017)

Em conjunto com agosto de 2014, o ano de 2015 apresenta os meses com os maiores índices de pedidos de informação. Assim sendo, agosto de 2014 e março, abril, outubro e novembro de 2015 totalizaram demandas superiores a 9.000 pedidos em tais meses, enquanto que dezembro de 2012, 2013 e 2014 apresentam números inferiores a 6.000 pedidos em cada um dos meses apontados.

A LAI determina o acesso à informação aos solicitantes. Desta forma, entre as formas ou tipo de respostas observadas a partir dos dados disponibilizados tem-se: acesso concedido, acesso negado, acesso parcialmente concedido, informação inexistente, não se trata de solicitação de informação, órgão sem competência para responder sobre o assunto e pergunta duplicada/repetida. No entanto, do total de 334.463 pedidos, 0,42% ou 1.406 classificam-se como pedidos ainda não respondidos ou pedidos em tramitação. A Tabela 1 discrimina os percentuais de acesso concedido e negado mensal dos anos em análise.

Inversamente ao crescimento do número de pedidos de acesso à informação, observa-se que o índice de acesso concedido às demandas tem reduzido em anos seguintes a 2012. Entre os 44 meses que compõem o tempo de análise, verifica-se que os 8 meses do primeiro ano de análise, abrangendo maio a dezembro de 2012, apresentam os maiores índices de informações concedidas, sendo que em setembro de tal ano aproximadamente 85% das informações solicitadas foram atendidas. Por outro lado, os menores índices de acessos concedidos pertencem aos primeiros meses de 2014 e aos últimos dois meses de 2015, sendo o mês de fevereiro de 2014 com o menor índice de todos os meses analisados totalizando aproximadamente de 65% das demandas atendidas (Tabela 1).

Tabela 1 – Percentual de acesso concedido e negado aos pedidos de informações entre maio de 2012 e dezembro de 2015

Mês	Acesso Concedido				Acesso Negado			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Jan.	-	74,9 10°	67,4 38°	70,9 23°	-	11,3 14°	13,1 3°	7,2 38°
Fev.	-	73,5 18°	64,6 44°	68,3 35°	-	11,4 12°	12,7 4°	8,9 23°
Mar.	-	73,8 16°	66,1 41°	71,7 21°	-	11,0 15°	12,7 5°	6,9 41°
Abr.	-	73,3 19°	67,1 39°	73,7 17°	-	11,9 8°	11,9 9°	6,5 42°
Mai.	78,6 7°	70,5 25°	68,4 33°	74,6 12°	9,5 21°	9,6 20°	11,9 10°	8,3 27°
Jun.	82,0 6°	69,0 30°	68,0 37°	74,7 11°	8,1 30°	9,8 19°	8,0 31°	7,5 35°
Jul.	83,3 4°	70,0 27°	70,9 24°	74,1 14°	8,1 29°	10,2 18°	10,4 17°	7,2 37°
Ago.	82,8 5°	73,8 15°	64,9 43°	70,3 26°	8,3 26°	10,5 16°	18,9 1°	8,8 24°
Set.	85,3 1°	71,6 22°	72,5 20°	68,3 34°	7,8 32°	11,6 11°	7,6 34°	9,2 22°
Out.	83,9 2°	68,6 31°	75,0 9°	68,5 32°	8,2 28°	12,1 7°	7,2 39°	6,4 43°
Nov.	83,3 3°	69,1 29°	74,2 13°	66,2 40°	8,5 25°	12,6 6°	7,7 33°	6,2 44°
Dez.	75,7 8°	68,2 36°	69,9 28°	65,8 42°	13,4 2°	11,4 13°	7,5 36°	7,0 40°

Fonte: Dados da pesquisa (a partir de BRASIL, 2017).

No que tange a pedidos classificados como não atendidos, ou seja, acessos de informação negados pelo órgão competente, verifica-se que entre dezembro de 2012 e agosto de 2014 encontra-se os maiores percentuais de acessos negados de informação, variando entre 18,9% e 12,1% de solicitações não concedidas (Tabela 1).

Atinente ainda a forma de resposta, a Tabela 2 apresenta as estatísticas descritivas do status do pedido para os 17 temas supracitados.

Tabela 2 – Estatísticas descritivas mensais do status do pedido

Variável	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Concedido	5.497,05	795,83	3.608	7.112
Negado	728,52	213,96	440	1730
Parcialmente concedido	288,89	140,45	55	689
Inexistente	194,5	53,11	112	371
Não se trata de solicitação de informação	447,82	300,79	0	1.085
Órgão sem competência para responder	282,23	47,81	164	370
Pergunta duplicada	130,48	37,99	63	236

Fonte: Dados da pesquisa (a partir de BRASIL, 2017).

Os resultados da Tabela 3 evidenciam os temas que possuem maior chance de terem pedidos negados pelo Governo Federal.

Tabela 3 – Categorias que possuem maior chance de terem pedidos negados pelo Governo Federal comparativamente à categoria “Agricultura, Extrativismo e Pesca”

Tema	Z	P-valor	Chance
Pessoa, Família e Sociedade	5,24	0,00	29
Indústria	4,60	0,00	29
Trabalho	5,40	0,00	30
Defesa e Segurança	5,53	0,00	31
Economia e Finanças	6,05	0,00	35

Fonte: Dados da pesquisa (a partir de BRASIL, 2017).

Analisando a Tabela 3 verifica-se que os temas que possuem maior chance de o status do pedido ser negado são referentes à “Economia e Finanças”, seguido de “Defesa e Segurança” e “Trabalho”, com chances de negação 30 vezes maior que o tema de “Agricultura, Extrativismo e Pesca”, categoria de referência.

Os resultados revelam quão árdua é a tarefa de obter informações sobre os temas supracitados, tanto para fins de controle social quanto para fins de pesquisa. Vale salientar que se espera, a priori, que para temas como “Defesa e Segurança”, a quantidade de acessos negados sejam maiores que os demais, já que esta categoria costuma exigir sigilo para a condução apropriada de investigações.

No entanto, não é razoável supor que informações sobre finanças públicas e trabalho apresentem a mesma proporção de negativas de informação por parte do governo federal, quando comparadas com a mesma categoria de referência.

A Tabela 4 evidencia os resultados dos temas que possuem maior chance de serem parcialmente concedidos pela esfera federal.

Tabela 4 – Categorias com maiores acessos parcialmente concedidos

Tema	Z	P-valor	Chance
Pessoa, Família e Sociedade	0,87	0,384	4
Educação	1,29	0,197	6
Saúde	2,15	0,031	9
Defesa e Segurança	2,08	0,038	11
Relações Internacionais	0,96	0,335	13

*\*Categoria de referência: Agricultura, Extrativismo e Pesca  
Fonte: Dados da pesquisa (a partir de BRASIL, 2017).*

Analisando a Tabela 4 verifica-se que o tema “Defesa e Segurança” novamente configura entre os temas que possuem maior chance de ter informações parcialmente concedidas, seguindo a hipótese levantada inicialmente neste estudo.

## 5. Considerações Finais

O direito de acesso as informações públicas é de fundamental importância para o exercício da democracia, sendo conquistado pelos países ao longo dos anos. O Brasil, por meio da Lei nº 12.527 (2011), estabeleceu a Lei de Acesso à Informação (LAI), que tem como objetivo garantir aos cidadãos o direito de acesso às informações públicas. No entanto, nem todas as informações estão disponibilizadas no Portal Acesso à Informação do Poder Executivo Federal. Algumas são solicitadas pelos usuários e podem ou não ser concedidas.

Essa pesquisa está em linha com aquelas desenvolvidas sobre acesso à informação no Brasil e no mundo e contribuiu com a discussão porque analisou o acesso à informação com foco na esfera federal do poder executivo e também porque analisou os principais temas demandados nos portais de acesso e seu status de resposta. Vale salientar que essa contribuição é significativa uma vez que os estudos mais recentes focam no acesso à informação em nível local (municipal) e analisam o nível de informação de forma geral, isto é, sem aprofundarem nas categorias de informações demandadas e divulgadas nesses portais.

Diante disto, o artigo foi elaborado no intuito de levantar os pedidos realizados entre maio de 2012 e de-

zembro de 2015, no âmbito do Poder Executivo Federal. Após a obtenção dos dados e a realização de testes estatísticos, verificou-se que os temas que possuem maior chance de o status do pedido ser negado são referentes à “Economia e Finanças”, seguido de “Defesa e Segurança” e “Trabalho”, com chances de negação 30 vezes maior que o tema de “Agricultura, Extrativismo e Pesca”, categoria de referência.

Os resultados encontrados levantam alguns pontos de reflexão. O primeiro deles é vinculado à questão da qualidade do gasto público. Para se avaliar se os recursos estão sendo utilizados de maneira racional e/ou com serviços de qualidade, é primordial que se tenha informações sobre os contratos e sobre as finanças públicas dos entes. Assim, se há uma probabilidade maior de informações sobre a “Economia e Finanças” serem negadas, a análise sobre a qualidade do gasto público pelo cidadão pode ficar prejudicada, bem como sua capacidade de analisar se os recursos oriundos dos tributos estão sendo geridos de forma racional.

Um segundo aspecto relacionado aos resultados encontrados vincula-se ao fato de informações sobre “Trabalho” ter uma maior chance de ter acesso negado em um país onde o número de desempregados é o maior dos últimos quinze anos. Não parece coerente que informações sobre as políticas públicas de trabalho, emprego e renda sejam negadas pelas entidades estatais responsáveis por sua gestão e divulgação.

Assim, conforme mencionado anteriormente, a presente pesquisa põe luz sobre alguns aspectos vinculados à transparência e ao controle social. Vale destacar que o estudo possui algumas limitações, como por exemplo, a quantidade de observações utilizadas em cada categoria. No entanto, utilizou-se como base para a aplicação da metodologia a totalidade das informações disponibilizadas por categoria no Portal Acesso à Informação do Poder Executivo Federal.

Para futuras pesquisas, sugere-se analisar o perfil dos usuários que demandam acesso à informação dos portais de transparência das esferas de governo. Acredita-se que o nível de complexidade e profundidade das informações demandadas podem estar relacionadas com um perfil de usuário específico, qual seja, um cidadão com maior escolaridade, por exemplo, como pôde ser verificado no estudo de Freire e Batista (2016).

Vale destacar que pesquisas sobre o perfil e necessidade dos usuários de informações, principalmente das contábeis e financeiras, estão nas agendas de pesquisas dos setores público e privado.

## Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In P. R. Arvate & C. Biderman (Eds.), *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração universal dos direitos humanos. 1948. Disponível em <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2017.

BERNARDES, Marciele Berger; SANTOS, Paloma Maria; ROVER, Aires José. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: Uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, 761–792, 2015. Disponível em <<http://doi.org/10.1590/0034-7612119279>> Acesso em: 05 de março de 2017.

BLANCO, Huguette; LENNARD, John; LAMONTAGNE, Sylvain. Annual reporting and *accountability* by municipalities in Canada: An empirical investigation. **Accounting Perspectives**, v. 10, n. 3, p. 195–224, set. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html)> Acesso em: 05 de fevereiro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de dezembro 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.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.html)> Acesso em: 06 de abril de 2016.

BRASIL. Portal Acesso à Informação. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/acesso-a-informacao>>. Acesso em: 05 de junho de 2017.

CRUZ, Cláudia Ferreira et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro. v. 46, n. 1, p. 153-176, jan./fev. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7080/5635>>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2016.

CRUZ, Nuno Ferreira et al. Measuring local government transparency. **Public Management Review**, v. 18, n. 6, p. 866–893, 2016.

DAMIAN, Ieda Pelógia Martins; MERLO, Edgard Monforte. Uma análise dos sites de governos eletrônicos no Brasil sob a ótica dos usuários dos serviços e sua satisfação. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 877–900, 2013.

FREIRE, Felipe Ribero; BATISTA, Carlos Marcos. Como o cidadão avalia o Portal? Um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal. **Revista da Controladoria-Geral da União**, v. 8, n. 13, p. 373–403, 2016.

HARLOW, Carol. *Accountability and constitutional law*. In M. Bovens, R. E. Goodin, & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (pp. 195–210). Oxford: Oxford University Press, 2014.

HOCH, Patrícia Adriani; RIGUI, Lucas Martins; SILVA, Rosane Leal da. Desafios à concretização da transparência ativa na internet, à luz da Lei de Acesso à Informação Pública: análise dos portais dos tribunais regionais federais. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**, v. 1, n. 2, 257–286, 2013. Disponível em <<http://doi.org/10.5902/231630547303>> Acesso em: 05 de julho de 2016.

HOSSER, Carla et al. Portal da transparência: Um estudo comparativo entre os municípios de Porto Alegre e Pelotas. **ConTexto**, v. 15, n. 30, p. 94–110, 2015.

LINDBERG, Staffan. Mapping *accountability*: Core concept and subtypes. **International Review of Administrative Sciences**, v. 79, n. 2, 202–226, 2013. Disponível em: <<http://doi.org/10.1177/0020852313477761>> Acesso em: 05 de fevereiro de 2017.

MATOS, Nyalles Barboza. Governança eletrônica municipal e eficiência na distribuição de recursos públicos: Uma análise nos municípios mais populosos do Brasil. Natal, Rio Grande do Norte, Brasil: Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2015.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Escala Brasil Transparente. 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/escala-brasil-transparente>> Acesso em: 06 de junho de 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Mapa da Transparência. 2017. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/ranking/mapa-da-transparencia>> Acesso em: 06 de junho de 2017.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: Já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, 1343–1368, 2009. Disponível em: <<http://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>> Acesso em: 05 de fevereiro de 2017.

SANTANA JUNIOR, Jorge José Baros de; LIBONATI, Jeronymo José; VASCONCELOS, Marco Tulio de Castro; SLOMSKI, Valmor. Transparência fiscal eletrônica: Uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos estados e do Distrito Federal do Brasil. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 3, n. 3, 62–84, 2009. Disponível em: <<http://doi.org/http://dx.doi.org/10.17524/rep.v3i3.101>> Acesso em: 05 de fevereiro de 2017.

SOUSA, Rossana Guerra de; WRIGHT, Gabriel Aragão; PAULO, Edilson; MONTE, Paulo Aguiar do. A janela que se abre: Um estudo empírico dos determinantes da transparência ativa nos governos dos estados brasileiros. **Revista Ambiente Contábil**, v. 7, n. 1, 176–195, 2015. Disponível em: <[www.periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/5484](http://www.periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/5484)> Acesso em: 05 de fevereiro de 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Relatório LAI Social - Portal TCE-PR. 2014. Disponível em: <<http://www.l.tce.pr.gov.br/conteudo/relatorio-lai-social/267134/area/47>> Acesso em: 05 de fevereiro de 2017.

VIANA, Clilson Castro et al. Avaliação da aderência aos critérios internacionais de transparência para a divulgação e apresentação das contas públicas municipais. **Revista Ambiente Contábil**, v. 5, n. 1, p. 152–178, 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/3320>> Acesso em: 05 de fevereiro de 2017.