

Avaliação da Lei de Acesso à Informação: Uma Revisão Sistemática do Assunto

Suély Gomes da Silva¹

Ludmila Gonçalves da Matta²

GT 2. Políticas públicas, pandemia e sociedade

Resumo

No ano de 2011 foi promulgada a Lei nº12.527 que trata da institucionalização da transparência no âmbito público, trazendo um princípio da Constituição de 1988 que é o direito à informação. O presente trabalho tem como objetivo analisar a política pública estabelecida na Lei de Acesso à Informação por meio do panorama da produção científica produzida desde a sua criação. A metodologia utilizada partiu da revisão de publicações apresentadas na base de dados do Portal de Periódicos da Capes³, por se tratar de uma base de frequente publicação e que conta com avaliação por pares, além de cobrir os principais periódicos brasileiros. A pesquisa utilizou com filtro os períodos de 2011 a 2022, englobando desde a sua implantação até o momento atual, sendo utilizado o termo “Lei de Acesso à Informação” para a busca na base de dados. Como conclusão, os trabalhos encontrados trouxeram avaliação da aplicação da lei em contextos municipal, estadual e federal, bem como uma consideração sobre a lei e seus impactos, trazendo a reflexão sobre os limites de aplicação da lei e as falhas em seu cumprimento.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação; política pública; transparência

1 Introdução

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), é um marco da transparência e da facilitação do controle da sociedade aos dados dos setores públicos ou órgãos que recebam verbas públicas, uma vez que obriga a todos esses, o acolhimento de medidas que tornem possível a obtenção e a divulgação de diversos dados de interesse público.

A LAI é uma política pública de acesso à informação que visa a garantia de transparência em todos os setores da administração pública, o diferencial dessa lei é que a divulgação de informação deve ser independente de solicitação. Com o avanço das tecnologias digitais de informação e comunicação, tornou-se indispensável que

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes, RJ. ssgomesbio@gmail.com

² Doutora em Sociologia Política/Professora do Programa de Mestrado e Doutorado em Planejamento Regional e Gestão de Cidade da Universidade Cândido Mendes Campos dos Goytacazes, RJ. ludmila.matta@ucam-campos.br

³ A busca foi realizada utilizando o acesso do Instituto Federal Fluminense.

tais ferramentas fossem incorporadas aos sistemas públicos, assim a lei traz a obrigação do armazenamento de dados em sítios eletrônicos do governo que podem ser visualizados por todos com acesso à internet. Ocorre omissão apenas de dados pessoais, os quais podem ser classificados como restritos, sigilosos ou protegidos pela legislação vigente.

É importante definir aqui a diferença entre publicidade e transparência, que são bases da LAI e que se apresentam como ferramentas para participação da sociedade nos bens públicos. Segundo Scheffer (2007), a publicidade é um conceito que parte do panorama de quem divulga, ou seja, torna público, já a transparência é uma premissa que parte de quem usufrui da informação pública. Dessa forma, a LAI é uma importante ferramenta de publicidade dos dados públicos, tornando-os transparentes e acessíveis por toda sociedade.

Com a implantação da LAI o governo destaca a importância da garantia da transparência na gestão pública e em todas as esferas de governo. A lei traz a obrigatoriedade da ampliação na divulgação de dados, garantindo ao cidadão direito à informação e assim concede maior poder de atuação na administração pública (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011). O acesso à informação é uma importante ferramenta de controle social e de combate a corrupção, sendo então essencial sua divulgação.

A lei debatida neste trabalho foi aprovada em 2011 e entrou em vigor em 16 de maio de 2012, quando foi promulgado o Decreto nº 7.724, que a regulamentou no âmbito do Poder Executivo Federal, reconhecendo sua importância e a necessidade da adequação dos órgãos públicos a seu atendimento, portanto, o presente trabalho traz a seguinte questão de pesquisa: Como tem se apresentado a produção científica sobre a temática dos efeitos da LAI no Brasil, de sua implantação até o momento? Para respondê-la, foi consultada a produção acadêmica, na base de dados do Portal de Periódicos da Capes, constando os trabalhos que abordassem a temática da LAI. Assim, o objetivo dessa pesquisa é avaliar a LAI com base na produção científica publicada desde a sua aprovação até o momento, bem como destacar sua relevância na sociedade.

A análise proposta neste trabalho se deve a relevância da temática em questão, uma vez que trata-se de uma lei de importância nacional, trazendo uma política pública

que propicia maior participação da população, permitindo acesso a dados de todos os setores públicos, bem como o uso devido dos bens e serviços que pertencem a todos.

Este trabalho é composto de seis seções: seção 1, a qual é composta pela presente introdução; a seção 2 que traz o ciclo das políticas públicas, contextualizando a demanda para criação da LAI; a seção 3 que apresenta o aporte teórico sobre a Lei de Acesso à Informação; a seção 4 que apresenta os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa; a seção 5 em que são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa; e, por fim, a seção 6 apresentando as considerações finais.

2 Ciclo de Políticas Públicas

As políticas públicas podem ser entendidas como quaisquer ações, normalmente do Estado, que visam atender demandas de grupos sociais, levando a um beneficiamento de uns e podendo prejudicar a outros (GUBA; LINCOLN, 2011). Para Souza e Secchi (2015) as políticas públicas podem ser entendidas como programas, projetos, obras, organizações, campanhas e leis que versem sobre quaisquer áreas da atuação pública, seja na saúde, educação, gestão, meio ambiente, segurança e outras.

É impossível pensar na organização social sem pensar em políticas públicas, a cada dia elas se fazem mais presentes e, por isso, se mostram como objeto de estudo de várias áreas do conhecimento. É por meio das políticas públicas que os cidadãos têm suas necessidades atendidas, sendo por elas que os direitos previstos na Constituição Federal são ampliados ou mesmo efetivados (SOUSA, 2006).

No entanto, as políticas públicas tendem a surgir em um meio turbulento, em que existem relações de poder e atritos entre os atores envolvidos. Uma forma de reunir os pontos convergentes dessas adversidades é seguir pelo chamado ciclo de políticas públicas. O ciclo é composto pelas etapas: identificação do problema, conformação da agenda, formulação, implementação e avaliação (ESTEVÃO; FERREIRA, 2018).

Na identificação do problema ocorre o reconhecimento da existência de problemas por parte dos atores; em seguida tem-se a conformação da agenda em que os problemas são priorizados e são destacados os assuntos a serem trabalhados, podendo haver interferência do legislativo, do governo, da administração pública, de

partidos e do público geral; a formulação é fase em que os formuladores de políticas elaboram a política materializando as etapas anteriores; segue-se então para a implementação, em que busca-se transformar o planejamento em resultados para resolver ou minimizar os problemas; por fim deve ocorrer a avaliação da política, em que são acompanhados os resultados e avaliado se as metas estão sendo atingidas e mesmo se a política precisa ou não de revisão (ESTEVÃO; FERREIRA, 2018).

A etapa da avaliação pode ser entendida como uma análise do critério ou dos critérios que são fundamentais e que determinam a política pública, e que a tornam mais propícia do que outra, ou seja, a que se mostra como melhor alternativa (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). Assim, a avaliação é a fase em que todo o processo de implementação e desempenho da política são examinados na intenção de conhecer melhor os impactos da política pública, verificando o nível de redução do problema (SECCHI, 2013). Nesse ponto pode ser tomada a decisão de mudança da política ou mesmo sua extinção, dependendo da necessidade e de como se encontra o problema.

Para Rua (2009), o ciclo de políticas públicas não pode ser visto como um processo linear, mas sim com as etapas se sobrepondo e sem delimitação de onde cada etapa se inicia. Para a autora, a compreensão do ciclo é uma ferramenta que favorece gestores no entendimento do processo de políticas públicas, pois permite pensar sobre as fases e assim aperfeiçoá-las.

A seguir são apresentados os fatores que levaram a construção da LAI e como ela se apresenta, para em seguida serem apresentados os procedimentos metodológicos deste trabalho para uma avaliação de como a LAI tem sido realizada.

3 A Lei de Acesso à Informação

O direito à informação no Brasil está presente na Constituição em seu artigo 5º no inciso XXXIII que diz:

XXXIII - 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, Art. 5º).

Porém a regulamentação do referido artigo veio apenas com a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e regulamentada com o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, isto porque o Estado ao longo do período pós-constitucional foi tentando aprofundar as bases da democracia, criando mecanismos para firmar sua presença na sociedade. A promulgação da LAI teve como objetivo trazer uma regulamentação das obrigações e dos procedimentos, bem como estabelecer prazos para a divulgação de informações pelas instituições.

Para entender a criação da LAI, é preciso recorrer ao contexto em que o Brasil se encontrava. Nos anos 90, surgiu um movimento internacional, em que diversos países passam a investir em transparência governamental, esse movimento vai ganhando força e chega ao Brasil nos anos 2000, o qual com a criação da LAI se torna o 89º país a sancionar uma lei com esta natureza (ANGELICO, 2012).

Sua estruturação só se tornou possível após uma parceria entre a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e a Controladoria-Geral da União, devido às grandes dificuldades de implementar uma medida desse nível. Como se trata da garantia de acesso democrático à informação por toda a sociedade, a LAI traz uma política pública que envolve mudança cultural, tecnológica, ética e administrativa (MARTIN; FRANKLIN; DE ARAÚJO, 2018), abarcando diversos eixos e necessitando de diversas adequações.

É preciso ressaltar que, como visto no ciclo das políticas públicas, para sua formulação e implementação, ocorre uma demanda composta pelo aprimoramento de programas de gestão de arquivos e documentos já existentes, e também a necessidade de capacitação para os servidores, sendo ainda necessária a delimitação de sanções (MARTIN; FRANKLIN; ARAÚJO, 2018).

A LAI é um importante reconhecimento de uma demanda de um problema público que necessitava uma política pública para resolvê-lo. As políticas públicas se apresentam como instrumentos com diretrizes ou estratégias que visam solucionar ou ao menos minimizar um problema público, e pode ser elaborada como programa, plano, lei e outros (SOUZA; SECCHI, 2015). Desta forma, com um movimento internacional, o problema da transparência ganha forma e passa a ocupar espaço na agenda, sendo assim necessário a formulação da política para sua solução.

A LAI apresenta-se como uma política pública regulatória, como definido por Frey (2009), é uma política que trabalha com ordens e proibições, decretos e portarias,

podendo atender a interesses públicos ou privados, serviço ou produto, trazendo padrões de comportamento.

A transparência dos dados da administração pública tem como objetivo garantir que cada cidadão, que tenha interesse, obtenha acesso às informações, permitindo assim uma maior fiscalização e avaliação do desempenho da gestão (VISENTINI; SANTOS, 2020). Apenas com acesso à informação de qualidade e com facilidade é possível garantir um cenário de gestão participativa e de *accountability* (ABRUCIO; LOUREIRO (2004), ou seja, que responsabilize os governantes pelos seus atos.

O termo *accountability* é normalmente traduzido como prestação de contas, mas seu conceito engloba toda a noção de responsabilidade dos eleitos, de fiscalização dos bens públicos e da transparência sobre ações que envolvam recursos públicos. Sendo assim, *accountability* é um conceito que inclui a obrigação de tornar pública as informações, bem como de explicar e justificar as ações sobre o que é público com a possibilidade de sanções sobre o não cumprimento desse preceito. Assim, quanto mais avançado o estágio democrático de uma nação, maior o ímpeto pela *accountability* (ANGÉLICO, 2012), e a LAI é um de seus fatores fundamentais no Brasil.

Para o atendimento da LAI, os órgãos da administração pública devem garantir que a documentação governamental seja conduzida de modo a possibilitar a consulta por parte de todos que dela necessitem, assim sugere-se o uso de instrumentos virtuais, como sítios eletrônicos, como ferramentas de divulgação e pesquisa (SILVA NETO, *et al.*, 2019).

Os dispostos na LAI foram impostos a todos os órgãos públicos, uma vez que trata-se de uma lei de caráter nacional, sendo também aplicada a entidades privadas que se enquadrem como sem fins lucrativos e que recebam “para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres” (BRASIL, 2011, Art. 2º).

A principal intenção da LAI é garantir o acesso à informação de órgãos e entidades públicas dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, equiparando também a necessidade de publicidade de dados em todos os níveis, Federal, Estadual, Municipal e Distrital (BRASIL, 2011). Busca também a eficiência, eficácia e efetividade do acesso à informação para garantir o direito do cidadão a participação

na gestão pública, trazendo procedimentos, normas e prazos para que ocorra a divulgação de dados e atendimento de pedidos de informação.

Com a criação da lei foram sendo elaboradas cartilhas, manuais, cursos e criados grupos de trabalho nos diversos órgãos a fim de entender a proposta legal e buscar meios de implementar seus conceitos. Muitos servidores públicos precisaram passar por treinamentos para garantir o cumprimento da lei, demonstrando a necessidade de os agentes públicos estarem aptos a garantir o acesso à informação e assim atuarem nesse processo (MERLO; BASSI; CRUZ, 2014)

As bases da LAI se dão sobre a transparência ativa e a transparência passiva. A primeira refere-se a obrigatoriedade que a administração pública tem, independente de requerimentos, manter pública em seus sítios virtuais as informações. A segunda é realizada por meio do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), que é um setor a ser criado em todos os órgãos nos quais a LAI vigora, e que tem por função receber, encaminhar e fornecer respostas que sejam solicitadas pelos cidadãos (SILVA; EIRÃO; CAVALCANTE, 2013).

O acesso à informação pública se apresenta aqui como a materialização de transparência pública, uma vez que a transparência na gestão pública só é possível se ocorre participação do cidadão (CASALI, 2014). Diante do exposto, é possível notar que a LAI se consolida como um marco na transparência e controle social sobre o Estado, levando a benefícios na qualidade de prestação de serviço público, o qual precisa disponibilizar as informações do uso dos recursos e bens públicos, possibilitando um avanço no que se refere à participação da sociedade.

4 Metodologia

Este trabalho possui caráter descritivo e realizou uma revisão sistemática da literatura, a qual como define Codina (2018), se refere a uma revisão com rigor tendo por base um processo previamente estruturado, composto por: busca, avaliação, análise e síntese. As fases de busca e avaliação se referem a sistematização, já as de análise e síntese dependem do objetivo e das características da pesquisa, os quais também podem ser sistematizados. A revisão sistemática da literatura é uma metodologia muito utilizada nas ciências sociais quando se tem o intuito de buscar, sistematizar e analisar um tema (CONFORTO; AMARAL; SILVA, 2011).

A intenção aqui é o de agrupar os estudos feitos sobre a Lei nº 12.527/2011, analisando as avaliações feitas sobre seu cumprimento, buscando as formas como o tema foi abordado na literatura e assim levar a construção de um “estado da arte” buscando apontar lacunas e tecer sugestões sobre os resultados encontrados.

A fase de busca foi realizada no dia 27 de setembro de 2022, no Portal de Periódicos da Capes com o seguinte termo: “Lei de Acesso à Informação”, sendo estabelecido o período de 2011 a 2022, sendo inserido os filtros: Artigos, “Lei de Acesso à Informação”, Periódicos revisados por pares, Anos 2011-2022; Português. Com esse método foram 18 resultados encontrados. Compondo então a fase de busca.

Foram selecionados trabalhos que trouxeram uma análise do cumprimento da LAI em algum órgão ou organização pública, a importância de alguns órgãos para a implementação da lei, e ainda trabalhos de caráter teórico que apresentaram algum aspecto social e/ou político da lei. Assim, para a fase de avaliação foram lidos todos os títulos e resumos dos trabalhos encontrados.

Seguiu-se para fase de análise dos trabalhos selecionados, os trabalhos foram separados por ano de publicação para a construção do relato da evolução das publicações e das análises realizadas ao longo dos anos. Posteriormente os trabalhos foram classificados em categorias para discussão dos temas abordados.

Como última fase são apresentados na seção resultados os principais pontos levantados nos trabalhos encontrados.

5 Resultados

A pesquisa realizada buscou encontrar trabalhos que tratassem da Lei nº 12.527 de 2011 no banco de dados Portal de Periódicos da Capes. As buscas foram realizadas com a intenção de analisar a política pública de Acesso à Informação por meio das publicações desde a sua criação até o atual momento.

O Quadro 1 apresenta o número de publicações por ano, bem como seus títulos e autores, formando *corpus* analisado e discutido nesta seção.

Quadro 1 – Artigos por ano de publicação.

Ano de publicação	Artigos encontrados/ autores
2011	Nenhum artigo encontrado
2012	Direito à informação e direito à vida privada: os impasses em torno do acesso aos arquivos da ditadura militar brasileira JOFFILY
2013	Observância da lei de acesso à informação pelas autarquias federais do Brasil CAVALCANTI; DAMASCENO; SOUZA NETO
2014	Lei de Acesso à Informação Pública: algumas considerações. MERLO; BASSI; CRUZ
2015	Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação BERNARDES; SANTOS; ROVER
2016	Lei de Acesso à Informação nos Municípios do Extremo Oeste de Santa Catarina CARLI; FACHIN
	O Progresso na Implantação da Transparência Informacional Ativa no Estado de Roraima: o caso do IFRR e UFRR ROSA; BAPTAGLIN
2017	Governo eletrônico no Rio Grande do Norte: uma avaliação de prefeituras municipais a partir de lei de acesso à informação SALGADO; AIRES
	ACESSIBILIDADE INFORMACIONAL DE PcD NO CONTEXTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: desafios para estudo de usuários FUJINO
2018	O vocabulário controlado do Governo Eletrônico: contribuições e limites na implementação da Lei de Acesso à Informação no Brasil GAMA; RODRIGUES
	Acesso à informação na região nordeste: balanço da criação da LAI nos estados e o processo de sua regulamentação no Maranhão BARROS; MEDLEG
	Acesso À Informação E Transparência: Uma Análise Dos Portais De Transparência Dos Municípios A Partir Do Questionamento Quanto Aos Percentuais Obrigatórios De Saúde E Educação LOPES; BITENCOURT
	Os desafios da Administração Pública na disponibilização de dados sensíveis GONÇALVES; VARELLA
2019	Nenhum artigo encontrado

2020	Panorama da transparência passiva e da regulamentação da Lei de Acesso à Informação a partir da Escala Brasil Transparente (EBT) nos municípios do COREDE Missões. VISENTINI; SANTOS
	Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros BATISTA; ROCHA; SANTOS
	Entraves ao governo aberto na Justiça Federal brasileira SABO; KURTZ; REGINALDO; SANTOS; TOVER
	COVID-19: acesso à informação pública no Brasil – Relatório de Pesquisa MALIN; ALVES; QUINTSLR; MACHADO; LOPES; MOREIRA; GOMES
	Quem está ficando para trás? Uma análise da transparência pública dos portais eletrônicos de municípios tocantinenses ARAÚJO; CARVALHO; KRONBAUER; CIRNE
2021	Nenhum artigo encontrado
2022	Transparência da informação e dados abertos dos governos municipais da Região Metropolitana do Recife SANTANA; SILVA; SILVA

Fonte: Elaboração própria.

Diante do quadro apresentado, é possível perceber que os anos de 2011, 2019 e 2021 não apresentaram publicações, sendo que o ano de 2011 foi o ano em que lei foi criada, no mês novembro, por isso é justificável que não sejam encontradas publicações. Os anos de 2018 e 2020 foram os que tiveram mais publicações. No entanto, é preciso destacar que outras publicações que não se enquadram nos filtros estabelecidos ocorreram ao longo dos anos.

Tendo como base a LAI, os artigos encontrados foram avaliados usando-se a análise de conteúdo, que é um conjunto de técnicas de análise da comunicação que tem por objetivo elencar procedimentos sistemáticos que ajudem a realizar inferências sobre o conteúdo analisado (SOUZA; SANTOS, 2020). Segundo Bardin (2011), a análise de conteúdo é estruturada nas seguintes fases: pré-análise; exploração do material; categorização; e tratamento dos resultados que é interpretação dos dados.

Na fase de pré-análise foram organizados todos os artigos resultados da pesquisa por ano de publicação, como apresentado no Quadro 1 com a intenção de formar a cronologia das publicações e acompanhar o desenvolvimento das publicações com o passar do tempo. Em seguida na fase de exploração do material, com a leitura dos artigos, foram separadas categorias de análise para seguir ao tratamento e interpretação dos resultados obtidos.

Assim, após a leitura dos textos, foram criadas as seguintes categorias: aplicação da lei em contexto municipal; aplicação da lei em contexto estadual; aplicação da lei em contexto federal; estudos e reflexões sobre a lei e sua contribuição. A seguir são apresentados os artigos separados de acordo com as categorias criadas:

Quadro 2 – Artigos por categoria de publicação

Categorias	Quantidade de artigos
Aplicação da lei em contexto Municipal	8
Aplicação da lei em contexto Estadual	1
Aplicação da lei em contexto Federal	6
Estudos e reflexões sobre a lei e sua contribuição	3

Fonte: Elaboração própria.

Na primeira categoria “Aplicação da lei em contexto Municipal” foram encontrados os trabalhos de Visentini e Santos (2020), Salgado e Aires (2017), Carli e Fachin (2016), Bernardes, Santos e Rover (2015), Batista, Rocha e Santos (2020), Lopes e Bitencourt (2018), Santana, Silva e Silva (2022), Araújo *et al.* (2020).

Entre os artigos elencados na categoria “Aplicação da lei em contexto Municipal”, nenhuma das obras apontou o pleno cumprimento da lei pelos órgãos analisadas, havendo inconformidades. No caso da avaliação dos municípios, é comum que muitos dados não sejam divulgados, uma vez que é obrigatória a divulgação de dados de interesse da população em sites apenas aos municípios com mais de 10.000 (dez mil) habitantes, como traz o parágrafo 4º do artigo 8º:

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). (BRASIL, 2011).

Essa foi a categoria com mais artigos, englobando avaliação do cumprimento da LAI em municípios de diversos estados brasileiros, e suas avaliações também foram negativas com relação a pedidos de informação, deixando de cumprir o aspecto legal da transparência passiva. Há de ressaltar que os autores relataram grandes

avanços na disponibilidade de ferramentas de pesquisa nos sites de divulgação, apesar de ainda apresentarem falhas no que se refere ao cumprimento total dos aspectos legais. Em trabalho como de Carli e Fachin (2016), um ponto destacado é que a pesquisa foi realizada no ano de 2014, e como a regulamentação só foi estabelecida em 2012 com o Decreto nº 7.724/2012, houve pouco tempo para adequação e falta de pessoal para realização do trabalho.

A questão do tempo de adequação é um ponto importante, uma vez que nem todos os setores estavam preparados para o atendimento aos pressupostos legais, no entanto, mesmo em pesquisa mais recentes, como Visentini e Santos (2020), em que a pesquisa foi realizada em 2016 e 2017, em Araújo *et al.* (2020) com coleta de dados em 2017 e no trabalho de Santana, Silva e Silva (2022), com avaliação de dados realizada em 2020, persistiram as falhas de atendimento aos preceitos legais, esbarrando nos mesmos entraves do início da implantação da lei, demonstrando que o país ainda encontra muitas barreiras no que se refere a transparência.

Na categoria “Aplicação da lei em contexto Estadual” foi encontrado apenas o trabalho de Barros e Medleg (2018). Os autores apontaram que houve comprometimento dos governos em garantir o direito do cidadão de controle das ações do poder público, trazendo ferramentas da transparência ativa e passiva. No entanto, algumas lacunas foram observadas, como a ausência de aspectos mais diretos sobre os arquivos públicos e a gestão documental.

A categoria “Aplicação da lei em contexto Federal” foi composta pelos trabalhos de Gama e Rodrigues (2018), Cavalcanti, Damasceno e Souza Neto (2013), Sabo *et al.* (2020), Malin *et al.* (2020), Rosa e Baptaglin (2016), Gonçalves e Varella (2018). Essa categoria trouxe artigos em que foram avaliadas entidades da esfera federal em diferentes setores como, IBGE, Inep, Ipec, instituições de ensino, portal e-SIC, portal de justiça e outros. Entre as conclusões obtidas, em todos os casos, não houve total adequação da LAI, além de falhas na apresentação e na segurança do acervo digital. Apesar da lei e dos sistemas criados para seu cumprimento, ainda há necessidade de aperfeiçoamento para que os cidadãos tenham incentivos e encontrem as informações necessárias, bem como adequado acesso.

É preciso destacar que as conclusões nessa categoria trazem um processo de evolução na divulgação de informação, com esforço do poder público federal em treinar gestores para o uso dessa ferramenta, mas que ainda há autarquias que estão

fora de algumas determinações, descumprindo alguns dos critérios, principalmente no que se refere a quesitos mais específicos, atendo melhor a requisitos mais abrangentes que já eram contemplados na legislação anterior (CAVALCANTI; DAMASCENO; SOUZA NETO, 2013).

Quando visto a categoria “Estudos e reflexões sobre a lei e sua contribuição”, os trabalhos de Merlo, Bassi e Cruz (2014), Fujino (2017), Joffily (2012), são teóricos, trazendo o processo de criação, a importância e aplicação da lei em alguns aspectos, e ainda trazendo uma importante reflexão sobre como o sigilo imposto durante a ditadura militar tem reflexos até o momento no que se refere a cultura da confidencialidade de informações.

Os trabalhos dessa categoria destacam a importância de estudos na área principalmente por servidores que trabalham com informações públicas, para garantia do cumprimento legal e para o exercício dos direitos e deveres do Estado e de toda sociedade. Também levantam a problemática de que não basta assegurar de forma legal o direito à informação, mas é preciso também que haja apoio da Ciência da Informação para analisar as dificuldades e sanar as carências no cumprimento da lei. Nas demais categorias os trabalhos trouxeram falhas no cumprimento legal, sendo a qualificação dos profissionais um dos problemas, assim é preciso garantir melhores condições para quem ajuda a fazer possível a disponibilização dos dados.

Apesar de todo aparato legal existente, é preciso romper com a cultura do sigilo tão presente na sociedade brasileira. A mudança de cultura se faz necessário para que se possa entender que a abertura de informação não é apenas uma obrigação, mas é um direito humano e fundamental para que haja democracia com governabilidade efetiva e apropriada (MENDEL, 2008).

Como apontado por Martin, Franklin e Araújo (2018), o direito à informação traz benefícios para o exercício da cidadania e como política pública abre espaço para o debate da economia, para atuação dos meios de comunicação, para pesquisas acadêmicas e diversas outras discussões. Assim o espaço ganhado pela LAI é importantíssimo para um governo mais democrático, e precisa de atenção direta de toda população.

6 Conclusão

Este trabalho teve a intenção de avaliar a política pública de acesso à informação por meio do cumprimento da LAI mediante uma revisão sistemática da literatura, bem como delinear as principais informações publicadas desde a implantação da lei até o momento presente.

Foi possível perceber a importância da lei e a conquista que ela representa para os cidadãos, ressaltando que sua adequada aplicação é de fundamental importância para o processo democrático brasileiro. As temáticas mais abordadas puderam ser observadas nas discussões dos trabalhos avaliados, em diferentes esferas de governo e situações. Em todos os casos o acesso e a possibilidade de inteligibilidade da informação se mostraram como requisitos fundamentais para a construção da democracia.

Os mecanismos de acesso à informação por meios eletrônicos se mostraram fundamentais por possibilitarem maior facilidade da divulgação e obtenção de informação. Apesar de se mostrar como importante aliada no exercício da cidadania, ainda há uma carência no cumprimento das exigências legais da LAI, o que, ao ser atendido, pode conferir maior transparência da gestão pública e maior interação da sociedade.

Pôde ser notado que a maior parte dos trabalhos focaram no cumprimento da lei em alguma esfera ou em algum órgão, sendo, portanto, priorizados trabalhos sobre a aplicabilidade da lei em sítios virtuais específicos, sendo pouco o debate sobre a evolução da lei no país, apesar de mostrar que parte da base legal vem sendo colocada em prática, ainda que com limitações.

Conclui-se que desde 2012 as instituições vêm modificando suas estruturas para o atendimento a LAI, no entanto, as exigências entram em contraste com a dificuldade de informatização, que, apesar de ganhar mais espaço na sociedade, gera custos ao setor público e precisa de maior tempo para ser alcançada. Muitos avanços foram obtidos ao longo desses dez anos de lei, mas ainda não foram atingidas todas as bases legais formuladas, ressaltando a importância da política pública aqui discutida e a reflexão por parte dos gestores, que tem como obrigação a garantia dos direitos da sociedade à informação.

Referências

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 75-102. 2004.

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. Dissertação. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2012.

ARAÚJO, X. M. B.; CARVALHO, J. R. M de; KRONBAUER, c. a.; CIRNE, G. M. P. Quem está ficando para trás? Uma análise da transparência pública dos portais eletrônicos de municípios tocantinenses. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 17, n. 44, p. 123-141, 2020.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROS, D. S.; MEDLEG, G. R. Acesso à informação na região nordeste: balanço da criação da LAI nos estados e o processo de sua regulamentação no Maranhão. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 23, p. 2-18, 2018.

BATISTA, M.; ROCHA, V.; SANTOS, J. L. A. dos. Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1382-1401, 2020.

BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. 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, p. 761-792, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. Constituição (1988), DF: Senado Federal, 1988.

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. Brasília: Presidência da República, 2011.

CARLI, D. T. de; FACHIN, G. R. B. Lei de Acesso à Informação nos municípios do extremo oeste de Santa Catarina. **Em Questão**, p. 8-36, 2016.

CASALI, C. J. L. **Portal Transparência Bahia: um passo para a construção de um estado mais transparente**. 2014. 100 f. Dissertação (Mestrado Multidisciplinar e Profissionalizante em Desenvolvimento e Gestão Social) - Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2014.

CAVALCANTI, J. M. M.; DAMASCENO, L. M. da S.; SOUZA NETO, M. V. de. Observância da lei de acesso à informação pelas autarquias federais do Brasil. **Perspectivas em ciência da informação**, v. 18, p. 112-126, 2013.

CODINA L. Revisiones Bibliográficas Sistematizadas: procedimientos generales y Framework para Ciencias Humanas y Sociales. In: **MÁSTER UNIVERSITARIO EM COMUNICACIÓN SOCIAL**, Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, Departamento de Comunicación. 2018.

CONFORTO, E. C.; AMARAL, D. C.; SILVA, S. L. Roteiro para revisão bibliográfica sistemática: aplicação no desenvolvimento de produtos e gerenciamento de projetos. In: **8º Congresso Brasileiro de Gestão de Desenvolvimento de Produto**. Anais do 8º CBGDP. 2011.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei n. 12.527/2011. Brasília: Imprensa Nacional, 2011.

ESTEVIÃO, R. B.; FERREIRA, M. D. M. Análise de Políticas Públicas: uma breve revisão de aspectos metodológicos para formulação de políticas. **HOLOS**, v. 3, p. 168-185, 2018.

FIGUEIREDO, M.F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, 1 (3): 107 – 127, set./dez. 1986.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2009.

FUJINO, A. Acessibilidade Informacional de Pcd no Contexto da Lei de Acesso à Informação: Desafios para estudo de usuários. **Inf. Pauta**, Fortaleza, CE, v. 2, número especial, out. 2017.

GAMA, J. R.; RODRIGUES, G. M. O vocabulário controlado do Governo Eletrônico: contribuições e limites na implementação da Lei de Acesso à Informação no Brasil. **Em Questão**, v. 24, n. 1, p. 12-40, 2018.

GONÇALVES, T. C. N. M.; VARELLA, M. D. Os desafios da Administração Pública na disponibilização de dados sensíveis. **Revista Direito GV**, v. 14, p. 513-536, 2018.

GUBA G. E.; LINCOLN, Y. S. **Avaliação de quarta geração**. Tradução de Beth Honorato. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.

JOFFILY, M. Direito à informação e direito à vida privada: os impasses em torno do acesso aos arquivos da ditadura militar brasileira. **Estudos Históricos (Rio de Janeiro)**, v. 25, p. 129-148, 2012.

LOPES, A. I.; BITENCOURT, C. M. Acesso à informação e transparência: uma análise dos portais de transparência dos municípios a partir do questionamento

quanto aos percentuais obrigatórios de saúde e educação. **Revista Jovens Pesquisadores**, v. 8, n. 2, p. 84-93, 2018.

MALIN, A. M. B.; ALVES, T. dos S.; QUINTSLR, M. M. M.; MACHADO, L. N.; LOPES, B. da C. M.; MOREIRA, D.L.de J.; GOMES, J. C. COVID-19: acesso à informação pública no Brasil–Relatório de Pesquisa. **Liinc em Revista**, v. 16, n. 2, p. e5370-e5370, 2020.

MARTIN, D.; FRANKLIN, L.; DE ARAÚJO, J. Lei De Acesso à Informação Brasileira A Partir De Uma Revisão Sistemática Da Literatura. **Nucleus**, v. 15, n. 2, p. 163-176, 2018.

MENDEL, T. **Freedom of information: a comparative legal survey**. 2nd ed. UNESCO: Paris, 2008.

MERLO, S.; BASSI, J. dos S.; CRUZ, J. A. S. Lei de acesso à informação pública: algumas considerações. **Biblos**, v. 28, n. 3, p. 73-82, 2014.

ROSA, T. C.; BAPTAGLIN, L. A. O progresso na implantação da transparência informacional ativa no estado de Roraima: o caso do IFRR e da UFRR. **Ciência da Informação em Revista**, v. 3, n. 3, p. 9-19, 2016.

RUA, M. das G. Políticas Públicas / Especialização – Módulo Básico – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: **CAPES : UAB**, 130p. 2009.

SABO, O. C.; KURTZ, L. P.; REGINALDO, P. A.; SANTOS, P. M.; TOVER, A. J. Entraves ao governo aberto na Justiça Federal brasileira. **Revista Direito GV**, v. 16, 2020.

SALGADO, C. C. R.; AIRES, R. F. de F. Governo eletrônico no Rio Grande do Norte: uma avaliação de prefeituras municipais a partir de lei de acesso à informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 22, p. 98-115, 2017.

SANTANA, D. B.; DA SILVA, E. M.; DA SILVA, M. L. Transparência da informação e dados abertos dos governos municipais da Região Metropolitana do Recife. **Em Questão**, v. 28, n. 1, p. 128-158, 2022.

SCHEFFER E. I. **Controle Social: Teoria e Prática**. Inbraco – Instituto Brasileiro De Controle Social. Cuiabá, 2007.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA NETO, J. H.; CARVALHO, J. R. M.; SILVA, E. E. D.; CARVALHO, E. K. M de A. Transparência Fiscal dos Municípios Mais Populosos do Estado de Pernambuco. **Teoria e Prática em Administração**. v. 9, n. 2, p. 64-76, 2019.

SILVA, T. E. da; EIRÃO, T. G.; CAVALCANTE, R. S. Acesso à Informação: notas de pesquisa. **Informação & Informação**, [S.l.], v. 18, n. 2, p. 01–19, ago. ISSN 1981-8920. 2013.

SOUSA, J. R. de; SANTOS, S. C. M. dos. Análise de conteúdo em pesquisa qualitativa: modo de pensar e de fazer. **Pesquisa E Debate Em Educação**, 10(2), 1396–1416. 2020.

SOUSA, R. T. B de. O arquivista e as políticas públicas de arquivo. In: CONGRESSO NACIONAL DE ARQUIVOLOGIA, 2., 2006, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: ABARQ-UnB, 2006.

SOUZA, Y. H.; SECCHI, L. Extinção de Políticas Públicas. Síntese Teórica sobre a Fase Esquecida do Policy Cycle. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 20, n. 66, 2015.

VISENTINI, M. S.; SANTOS, M. dos. Panorama da transparência passiva e da regulamentação da Lei de Acesso à Informação a partir da Escala Brasil Transparente (EBT) nos municípios do COREDE Missões. **Redes (St. Cruz do Sul Online)**, v. 25, n. 1, p. 342-362, 2020.