

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO BRASILEIRA A PARTIR DE UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA

MARTIN, Débora Gonzaga¹
FRANKLIN, Luiza Amália Soares²
ARAÚJO, Juliana Maria de³

Recebido em: 2018.05.06

Aprovado em: 2018.09.03

ISSUE DOI: 10.3738/1982.2278.2975

RESUMO: Devido à sua importância para a consolidação de um Estado democrático forte, a transparência na gestão pública vem sendo buscada e regulamentada desde a Constituição de 1988, e teve na Lei n.12.527/2011 seu marco normativo. Para melhor visualizar as mudanças que ocorreram com a promulgação desse marco legal, este estudo se propôs a investigar a produção científica sobre essa lei como forma de verificar como ela tem sido trabalhada desde sua implementação. Para tanto, aplicou-se uma revisão sistemática de literatura que analisou questões pontuais como autores-chave, ano, revista, unidade de análise da pesquisa, e qual a abordagem do estudo; criando-se assim o estado da arte dos artigos que trabalharam a Lei de Acesso à Informação (LAI). Compreendeu-se, de forma geral, que a LAI tem sido pouco estudada e muito descumprida, sendo eminente a necessidade de investigá-la em contextos diversos e de aumentar o monitoramento para garantir que ela seja respeitada.

Palavras-chave: Transparência. Lei n.12.527/2011. Política pública

THE LAW ON ACCESS TO BRAZILIAN INFORMATION FROM A SYSTEMATIC REVIEW OF THE LITERATURE

SUMMARY: Due to its importance for the consolidation of a strong democratic state, the transparency in public management has been sought and regulated since the 1988 Constitution, and in the Law n.12.527 / 2011 was its normative framework. To visualize better the changes that occurred with the promulgation of this legal framework, this study proposed to investigate the scientific production on this law as a way to verify how it has been worked since its implementation. For that, a systematic review of the literature was applied, analyzing specific questions such as the key authors, the year, the journal, the analysis of the work papers, and what is the study approach; thus creating the state of art of the Law of Access to Information (LAI). It has been generally understood that LAI has been poorly studied and widely disregarded, therefore it is necessary to investigate it in diverse contexts and to increase monitoring to ensure that it is respected.

Keywords: The transparency. The law of access to information. The systematic review.

LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN BRASILEÑA A PARTIR DE UNA REVISIÓN SISTEMÁTICA DE LA LITERATURA

RESUMEN: Debido a su importancia para la consolidación de un estado democrático fuerte, la transparencia en la gestión pública viene siendo buscada y regulada desde la Constitución de 1988 en Brasil, y tuvo en la Ley n.12.527 / 2011 su marco normativo. Para mejor visualizar los cambios que ocurrieron con la promulgación de ese marco legal, este estudio se propuso investigar la producción científica sobre esa ley como forma de verificar cómo ha sido trabajada desde su implementación. Para ello, se aplicó una revisión sistemática de literatura que analizó cuestiones puntuales como autores clave, año, revista, unidad de análisis de la investigación, y cuál es el enfoque del estudio; creando así el estado del arte de los artículos que trabajaron la Ley de Acceso a la Información (LAI). Se entendió, en general, que la LAI ha sido poco estudiada y muy incumplida, siendo eminente la necesidad de

¹ Graduada em Secretariado Executivo Trilíngue e Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa.

² Graduada em Secretariado Executivo Trilíngue e Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa.

³ Graduanda em Ciências Contábeis na Universidade Federal de Viçosa.

investigarla en contextos diversos y de aumentar el monitoreo para garantizar que sea respetada.

Palabras clave: Transparencia. Ley de acceso a la información. Revisión sistemática.

INTRODUÇÃO

“Inovações tecnológicas recentes propiciaram moldar as relações da sociedade com seus governos de forma inédita, com maior interatividade, participação e simplicidade” (BRAGA et al, 2008, p. 5). Uma das questões que moldam essas relações no Brasil é a transparência, que foi contemplada no Art. 37 da Constituição Federal de 1988 através do “princípio da publicidade”. Posteriormente, outros aparatos legais foram criados para que se fizesse cumprir este princípio - Lei n. 9.755/98, Lei Complementar n. 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e Lei Complementar n. 131 de 2009 (que altera a anterior).

Apesar da existência dessas leis, o Brasil não contava com um instrumento que regulamentasse especificamente o direito dos cidadãos ao acesso às informações e o dever do Estado de publicizar os atos da administração pública de forma compreensível e simples de ser acessada. Compreendendo essa demanda como um problema público, verificou-se a necessidade de elaboração de uma política pública para resolvê-lo. Souza e Secchi (2015) apresentam política pública como um instrumento que traz diretrizes gerais ou estratégias para se enfrentar um problema público, podendo ela ser elaborada no formato de programa, plano, lei, entre outros. Observando o caráter regulatório que essa política deveria possuir e visto que havia a lacuna legal, foi criada a Lei n. 12.527/11, conhecida como “Lei de Acesso à Informação” (LAI).

A promulgação dessa lei almejou “regulamentar obrigações, procedimentos e prazos para a divulgação de informações pelas instituições públicas, garantindo a efetividade do direito de acesso”, além de dispor quanto à clareza na obrigatoriedade de transparência ativa, quando as informações são disponibilizadas pelas instituições sem prévio requerimento, e passiva, remete às respostas dadas às solicitações do público (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011, p. 19). Tudo isso demandou um processo de implementação composto por aprimoramento dos programas de gestão de arquivos e documentos, capacitação para os servidores e delimitação clara de sanções. Vale ressaltar que a lei abrange todas as instituições públicas, nos três poderes e nos três níveis de governo, além de empresas estatais e entidades privadas sem fins lucrativos que recebam subsídio do governo.

Esse marco legal se tornou um objeto de pesquisa em diversas áreas, desde sua formulação até a avaliação de seus impactos, por afetar diretamente o trabalho de diversos pesquisadores. Com a disponibilização ativa de dados e a institucionalização de prazos para resposta, os trabalhos acadêmicos que investigam as ações da administração pública são muito beneficiados. Além disso, essa integração entre ação governamental e pesquisa científica traz contribuições para a sociedade, sendo as pesquisas instrumentos que fomentam o controle social.

Considerando as reflexões levantadas, compreendeu-se a necessidade de investigar a produção científica sobre a Lei n. 12.527/11. Este estudo se propõe, então, a responder à seguinte questão: Como a Lei de Acesso à Informação tem sido compreendida na produção acadêmica nacional?

A pesquisa tem por objetivo analisar, por meio de uma Revisão Sistemática da Literatura (RSL), o que se tem produzido em relação a essa lei, desde sua criação (2011) até o ano de 2016. A RSL é um método muito utilizado nas ciências sociais quando se tem o intuito de buscar, sistematizar e analisar estudos sobre um tema (CONFORTO; AMARAL; SILVA, 2011). Este trabalho se diferencia dos demais, pois a sistematização dos artigos produzidos sobre essa lei nunca foi realizada, e levará a um

panorama geral da LAI, principalmente de seus benefícios e de suas lacunas.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 Transparência na Administração Pública e Acesso à Informação

A busca por transparência é algo recente no campo da Administração Pública, apesar de o direito de acesso à informação ser garantido pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) no seu artigo 5º, inciso XXXIII. Segundo Corbari (2004), com a transição do modelo burocrático para o modelo gerencial, no contexto pós-crise, incrementou-se ao papel do Estado a busca por ações descentralizadoras que favorecessem a cidadania através de maior envolvimento da sociedade nas práticas públicas, assim como no acesso de informações dispostas pelo governo. Para tanto, foram criados mecanismos, como conselhos, orçamento participativo, plebiscito, entre outros.

A internet tem assumido um papel importante na promoção do exercício do controle político do Estado pelos cidadãos, uma vez que tem sido amplamente utilizada no fomento da transparência. Jaeger e Bertot corroboram com essa questão, afirmando que

Internationally, the internet has made transparency easier for governments to accomplish in practical ways, but it has also added new complications to ensuring equal access to and preservation of digital-born government information. The direction of the future of transparency will be defined by the solutions different governments employ to address these new issues (2010, p. 374).

Nesse sentido, o governo eletrônico é um meio para incentivo à transparência e à discussão participativa. No Brasil, há mais de 4000 sites governamentais, reunidos na Rede Governo, que fornecem variados tipos de serviços e dados. O Portal da Rede Governo reúne todas as páginas oficiais brasileiras disponíveis na rede web. O acesso é direto, e através dele pode-se obter diversos documentos e serviços (TRISTÃO, 2002).

No ano de 2000, mediante o Decreto nº 3.585 criou-se o Projeto Governo Eletrônico que estabelece metas para que a Tecnologia da Informação seja um importante meio para a oferta de serviços e a divulgação de dados para atender à transparência do Governo Federal. A principal meta do decreto é a de ampliar o acesso à internet, porém esse é o principal desafio, já que o cidadão deve estar capacitado para receber essas informações e ter acesso ao meio que as divulgue (TRISTÃO, 2002).

Também para regulamentar essa divulgação, criou-se a Lei Complementar 131/2009 - a Lei da Transparência - que delimitou os seguintes prazos a partir dos quais os municípios teriam que divulgar todas as suas despesas periodicamente: maio de 2010 para as cidades com populações superiores a cem mil pessoas; 2011 para as de cinquenta a cem mil; e maio de 2013 para os municípios com menos de cinquenta mil habitantes (RIBEIRO; ZUCCOLOTTO, 2012). Com essa lei, foi dado um grande passo rumo à transição de publicidade das contas públicas para transparência, uma vez que Scheffer (2007) explica que publicidade é um conceito que parte da perspectiva de quem divulga, enquanto que a transparência é voltada para aquele que usufrui da informação.

Apesar dos mecanismos legais existentes, ainda existia uma lacuna na promoção da transparência pública, pois o Brasil não contava com um instrumento efetivo que regulamentasse o acesso à informação de forma simples e inteligível. Criou-se, então, em 2011, um instrumento público em resposta a essa demanda: a Lei n. 12.527.

1.2 Lei Geral de Acesso à Informação Pública

Ainda nos anos 90, surgiu um movimento internacional no qual diversos países buscaram fomentar a transparência governamental. Esse movimento ganhou força e o número de países com lei geral de acesso à informação passou de cerca de dez países na década de 90 para oitenta e cinco em 2010. A Lei n. 12.527/2011 - conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) - buscou, assim, acompanhar o fenômeno internacional em curso, além de responder à demanda explanada no subtópico anterior. Deste modo, o Brasil foi o 89º país a sancionar uma lei desta natureza (ANGELICO, 2012).

Este mecanismo foi fruto da parceria entre a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO) e a Controladoria-Geral da União (CGU). Ciente das dificuldades de se implementar este tipo de medida, em 2010, essas instituições entregaram a “Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã”, cuja implementação se iniciou 180 dias depois, já no ano de 2012. Este documento não é “uma Política Pública de simples concepção e implementação” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2010, p. 13), e sim um compromisso complexo, que envolve mudança cultural, tecnológica, ética e administrativa.

A complexidade deste compromisso foi claramente debatida neste documento. Os desafios enfrentados nas experiências internacionais listados foram dificuldade de (1) adaptação devido ao perfil burocrático da gestão; (2) adequação dos servidores acostumados a reter informação; (3) falta de competência técnica para criação e manutenção de sistemas de registro; (4) servidores não treinados; (5) e falta de habilidade de criar sistemas de incentivos (NEUMAN; CALLAND, 2007). Cientes desses obstáculos, o projeto

visa a contribuir: para a substituição de uma cultura do segredo para uma cultura do acesso; para a criação de ferramentas e mecanismos eletrônicos, hoje inexistentes, que facilitem a eficaz, eficiente e efetiva implementação do regime de acesso; para a capacitação dos servidores públicos na lógica do novo regime; para a ampliação do novo regime para estados e municípios; para a disseminação do novo regime pela sociedade brasileira, fortalecendo, por conseguinte, sua capacidade de demandar informações e de fiscalizar a adequada estruturação do regime (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2010, pp. 31-32).

Vale ressaltar que o direito de acesso à informação não traz benefícios apenas para o exercício da cidadania. O projeto de política pública apresentado também debate os benefícios para a economia, para a atuação da mídia, para pesquisas acadêmicas, para a avaliação de políticas públicas pelos próprios órgãos públicos, além de outros campos. Destaca-se, também, que esse mecanismo já descreve procedimentos, prazos e instrumentos - como o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) - para orientar de forma efetiva a implementação do que foi regulamentado.

A partir dessas diretrizes, cada poder de cada esfera governamental elaborou instrumentos próprios, respeitando as especificidades de cada um. Para ilustrar essa etapa, tem-se o Decreto n. 7.724, de maio de 2012, que traz especificações para os órgãos e entidades do Poder Executivo no âmbito federal, como instruções técnicas para publicação, informações que devem ser divulgadas obrigatoriamente, procedimento recursal, sanções e punições. Munido desse decreto, o Poder Executivo Federal lançou um programa de implementação da LAI para seguir o cronograma estabelecido pela lei geral. Tudo isso é fundamental para que a Controladoria Geral da União possa monitorar o cumprimento desses dispositivos pelas instituições federais, além de orientá-las, uma vez que participou da elaboração do mecanismo legal que embasou todos os procedimentos.

Entende-se, portanto, que a LAI foi criada por instituições renomadas, passando por um processo de elaboração que contou com reflexões acerca de experiências internacionais e considerou as especificidades do contexto brasileiro, incluindo as lacunas dos aparatos legais estabelecidos anteriormente e as questões culturais.

Para a melhor compreensão do papel da Lei 12.527/11 na administração pública, o tópico seguinte traz uma discussão sobre política pública - sua definição e como se dá seu desenvolvimento na sociedade atual - e como a LAI é percebida nesse contexto.

1.3. A Lei de Acesso a Informações Públicas como uma Política Pública

Uma política pública pode ser entendida como “uma entidade abstrata, que se materializa por instrumentos concretos, tais como programas, projetos, obras, organizações, campanhas e leis nas diversas áreas de atuação pública: saúde, educação, meio ambiente, gestão pública, infraestrutura, segurança e tantas outras” (SOUZA; SECCHI, 2015, p. 77-78).

No entanto, as políticas públicas surgem em um meio conturbado, cheio de relações de poder e atritos entre atores envolvidos, tanto governamentais quanto da sociedade civil. Um meio de lidar com todo esse enredamento é fazer a associação do modelo sistêmico com o modelo do ciclo de políticas públicas. O ciclo é composto por etapas como: formação da agenda, definição do problema, análise do problema, formação de alternativas, tomada de decisão, implementação, monitoramento, avaliação e ajuste (RUA, 2009), podendo estas serem sobrepostas.

A formação da agenda política ocorre quando um contexto é visto como um problema político e uma discussão se inicia acerca desse problema nas atividades políticas e sociais. Após a inclusão na agenda, o problema é discutido e formalmente definido, para posteriormente ser analisado, para assim formular alternativas para sua resolução. Após as discussões sobre as alternativas propostas, decisões são tomadas, ou seja, é possível tomar uma decisão acerca da política que se está trabalhando. A implementação é um conjunto de decisões colocadas em práticas para a resolução do problema inicialmente identificado, envolvendo a elaboração e execução de diversos planos, projetos e programas (RUA, 2009).

Contudo, não se pode apenas implementar alguma política pública sem monitorar seu andamento, portanto, o monitoramento também é uma fase importante do ciclo, no qual se faz “um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares e intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política”, tendo como objetivo simplificar a execução dos objetivos. Por fim, na avaliação vários procedimentos são feitos para julgar os resultados da política (RUA, 2009).

Conforme Souza e Secchi (2015) após a avaliação, o último estágio do ciclo é a decisão se a política será extinta ou não, podendo ser descontinuada ou substituída. Para DeLeon (1977 *apud* SOUZA; SECCHI, 2015) uma política é extinta quando o problema foi resolvido, quando o problema se agrava e a política se torna insustentável, ou ainda quando há uma mudança no ambiente político (como a posse de um governo com ideologias diferentes, alterações no cenário financeiro, entre outros).

Portanto, no ciclo de políticas públicas as etapas não formam um processo linear, mas sim etapas que se sobrepõem e sem definições claras de onde se inicia. Além disso, a certa compreensão do ciclo favorece gestores no entendimento correto do processo das políticas, fazendo-os pensar acerca dos instrumentos e como aperfeiçoá-los (RUA, 2009).

Após a explanação sobre a Lei de Acesso a Informações Públicas e sobre a dinâmica de uma política pública, é possível trabalhar - sinteticamente - a LAI dentro do ciclo de política pública. Primeiramente, compreendeu-se que a LAI é um instrumento imperativo que foi criado para resolver um

problema, o que a caracteriza como política pública. Ela entrou na agenda política, principalmente, para responder à pressão internacional, tanto que seu projeto foi elaborado por uma instituição internacional (Unesco) em parceria com um órgão brasileiro (CGU).

O projeto dessa lei foi desenvolvido com orientações que guiaram sua implementação que começou no início de 2012. Sendo esta uma lei geral, outros mecanismos legais e administrativos foram elaborados para regulamentá-la, para que se fizesse cumprir o que foi estabelecido. O monitoramento, por sua vez, fica por conta dos respectivos órgãos de cada poder, em cada esfera. Quem acompanha o trabalho do Poder Executivo Federal, por exemplo, é a CGU.

Sobre a última etapa - extinção ou não desta política - não foram observadas discussões. Acredita-se, no entanto, que seu caráter regulatório, a pressão internacional que a fundamentou e sua importância para a consolidação da democracia são razões para manter a lei.

2 METODOLOGIA

Desenvolveu-se uma pesquisa qualitativa - por não adotar técnicas estatísticas para o tratamento de dados - e descritiva, uma vez que se pretendeu descrever um fenômeno a partir dos estudos publicados anteriormente (SEVERINO, 2007). O estudo se diferencia dos demais, já que uma sistematização dos artigos sobre essa lei ainda não foi produzida, o que levará a um panorama geral da LAI, principalmente de seus benefícios e suas lacunas.

A revisão sistemática é um instrumento de pesquisa cuja finalidade é fazer um apanhado da literatura sobre determinado tema, em que a própria literatura acerca do tema específico é sua fonte de dados. Esse tipo de revisão possibilita disponibilizar um apanhado das evidências sobre uma estratégia de intervenção particular, através do emprego de métodos sistematizados de busca, avaliação crítica e resumo das informações selecionadas (SAMPAIO; MANCINI, 2007).

Murrow (1994) defende que, apesar de pouco valorizadas, revisões sistemáticas são importantes para estudos como os de políticas públicas, pois a sistematização e análise de diversas informações auxiliam na tomada de decisão. O intuito é agrupar os estudos feitos sobre a Lei n. 12.527/11 para que próximos trabalhos tenham um “estado da arte” sintetizado do que já foi produzido, além de apontar lacunas e tecer sugestões para os mesmos.

Anteriormente ao início da RSL, deve-se atentar para alguns passos: primeiramente, definir com cautela qual a finalidade da revisão no estudo para se obter uma questão de pesquisa bem formulada; posteriormente, identificar e escolher na literatura os estudos que serão incluídos, certificando de que todos os trabalhos importantes e de impacto estejam na revisão. Essa escolha pode ser feita através de palavras-chave e escolhas de bases de dados legitimadas. Por fim, a avaliação dos estudos deve ser feita obedecendo com rigor aos critérios pré-selecionados no protocolo do estudo (SAMPAIO; MANCINI, 2007).

Os procedimentos adotados para garantir o rigor científico de uma revisão sistemática foram seguidas através das proposições de Sampaio e Mancini (2007) e da metodologia PRISMA, detalhada no trabalho de Moher, Liberati, Tetzlaff e Altman (2009). Portanto, para a execução da RSL, seguiu-se as seguintes delimitações:

(a) uma vez que o intuito foi focar na produção acadêmica que versa especificamente sobre a LAI, a expressão usada na busca foi: “lei de acesso à informação”;

(b) o período temporal foi de 2011, ano de criação da lei, até 2016, ano deste estudo;

(c) as bases de dados consultados foram *Web of Science* e *Scientific Electronic Library Online Brazil - SciELO Brazil*. A primeira por ser pioneira no campo de repositórios de pesquisa (WEB OF

SCIENCE, 2016) e a segunda por ser maior indexadora nacional e a quinta no ranking mundial (RANKING WEB OF REPOSITORIES, 2016).

Após essa busca, foram observadas as pesquisas duplicadas - que apareceram em ambas as bases - e foi feita uma análise dos resumos dos trabalhos, sendo que aqueles que apenas citavam a LAI e os que trabalhavam com a lei em outros países foram separados dos que realmente investigaram a lei brasileira. A partir dos estudos escolhidos, verificou-se a existência de artigos, apresentados nas suas referências bibliográficas, que ainda não haviam sido coletados através da busca principal. Destes, foram analisados os que de fato trabalhavam a LAI e cujas revistas apresentavam qualis iguais ou superiores a B3.

Apesar das revistas com Qualis A1 a B2 serem as consideradas de alto impacto (PEDROSO; PILATTI, 2009), optou-se por incluir também os artigos cujas revistas obtiveram Qualis B3 considerando que o tema é incipiente e ainda há poucos estudos na área, mesmo sendo um tema multidisciplinar.

Feito isso, foram destacados os seguintes pontos: autores-chave; ano; revista; unidade de análise da pesquisa; e qual a abordagem do estudo (qualitativa ou quantitativa). Por fim, criou-se um quadro sintetizando cada artigo, o que gerou o panorama do “estado da arte”.

3 ANÁLISE DA REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA

Esta seção traz as análises obtidas de acordo com o protocolo metodológico desenvolvido. A busca levou a nove resultados na base *Scielo* e oito no *Web of Science*. Desses, oito eram duplicados, ou seja, foram indexados por ambas as bases. Além disso, um trabalho apenas citava a LAI e outro não era um artigo, mas sim, uma “Correspondência”, de apenas três páginas. Com isso, restaram sete artigos aptos para serem analisados.

Em seguida, foram consultadas as sessões de referências bibliográficas destes trabalhos e sete novos artigos foram identificados. Após verificação, observou-se que três possuíam baixos conceitos qualis (dois eram de revistas B4 e um de C1) e que outro apenas citava a Lei n.12.527/11, sendo assim, apenas três artigos atendiam aos requisitos estabelecidos nesta pesquisa. Com tudo isso, tem-se o Quadro 1 com todos os dez artigos a serem analisados em profundidade.

Quadro 1 - Artigos analisados

(Continua)

Ano	Artigo	Autores	Fonte
2012	Direito à informação e direito à vida privada: os impasses em torno do acesso aos arquivos da ditadura militar brasileira	JOFFILY, Mariana.	Scielo, Web of Science
2012	Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo	GRUMAN, Marcelo	Referencial dos artigos
2012	Informação pública: controle, segredo e direito de acesso	BATISTA, Carmem Lúcia	Referencial dos artigos
2014	Lei de Acesso à Informação: em busca da transparência e do combate à corrupção	MEDEIROS, Simone Assis; MAGALHÃES, Roberto; PEREIRA, José Roberto	Referencial dos artigos
2014	O direito ao acesso à informação na construção da democracia participativa: uma análise da página do conselho nacional de justiça no Facebook	OLIVEIRA, Rafael Santos de; RAMINELLI, Francieli Puntel	Scielo

Quadro 1 - Artigos analisados**(Conclusão)**

2015	Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação	BERNARDES, Marciele Berger ; SANTOS, Paloma Maria ; ROVER, Aires José	Web of science; Scielo
2015	Privacidade do usuário na atividade de busca: o caso do Arquivo Público do Estado de São Paulo	GONÇALEZ, Paula Regina Ventura Amorim; SANTANA, Ricardo César Gonçalves; JORENTE, Maria José Vicentini.	Scielo, Web of Science
2016	Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras	GAMA, Janyluce Rezende; RODRIGUES, Georgete Medleg	Web of science, Scielo
2016	Observância da lei de acesso à informação pelas autarquias federais do Brasil	CAVALCANTI, Joyce Mariella Medeiros; DAMASCENOLL, Larissa Mayara da Silva; NETOLL, Manoel Veras de Souza	Web of science, Scielo
2016	O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros	CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; SILVA, Thomaz Anderson Barbosa; SPINELLI, Mario Vinícius	Scielo, Web of Science

Fonte: dados da pesquisa.

O Quadro 1 permite observar que os artigos estudaram a lei desde seu processo de implementação (a lei foi aprovada em novembro de 2011 e o primeiro artigo foi publicado na edição de janeiro-junho em 2012), passando pelas expectativas geradas por ela em termos de regulamentação de rotinas e privacidade, até sua efetividade e seus impactos. Essas análises estão melhor detalhadas no estado da arte construído.

Também foi possível observar no Quadro 1 que nenhum autor publicou mais de texto sobre o tema nos meios aqui analisados, não podendo ser destacado um pesquisador de referência no tema, questão também influenciada pelo baixo número de estudos, principalmente diante da diversidade de áreas.

O Quadro 2, por sua vez, traz um levantamento dos periódicos nos quais foram publicadas essas pesquisas e seu Qualis. Essa análise permite observar a importância que se dá ao tema por meio do impacto das revistas que o abordam. Vale destacar que foi consultada a tabela de classificação dos estratos para 2014 no campo de “Administração, Ciências Contábeis e Turismo”; contudo, duas revistas não receberam classificação em 2014 e uma não tinha avaliação para o campo citado, mas sim para o Direito, que foi aqui colocado por ser uma área afim.

Primeiramente, verificou-se que apenas uma revista publicou mais de um artigo que trabalhou a lei - Perspectivas em Ciência da Informação - o que impossibilita a demarcação de uma tendência de cada revista que pudesse vir a ser um guia para futuras publicações. Foi possível notar também, apesar de poucos trabalhos terem sido encontrados, que há uma alta concentração de artigos em revistas com fator de impacto - quatro revistas com conceito A e quatro com B1, o que mostra que o tema tem sido trabalhado em revistas de prestígio e de maior alcance no meio acadêmico.

O ponto de maior destaque deste quadro foi, no entanto, a diversidade de áreas que estudaram a lei e se pode observar no título dos artigos as diferentes lentes que averiguaram aspectos distintos da LAI, ilustrando a interdisciplinaridade do tema.

Para se ter um panorama dos lugares que estão sendo pesquisados, optou-se por destacar as unidades de análise dos trabalhos. O cenário brasileiro de forma geral foi alvo de quatro estudos que verificaram questões normativas e desenvolveram reflexões acerca de acesso à informação e temas como democracia, corrupção e gestão pública. Apenas um trabalho investigou municípios, e se limitou a ranquear os da região sul. Observa-se, assim, que os estados não foram estudados tampouco as cidades das quatro demais regiões brasileiras, limitando consideravelmente a compreensão dessa política.

Quadro 2 - Qualis das revistas

Artigo	Revista	Qualis
Direito à informação e direito à vida privada: os impasses em torno do acesso aos arquivos da ditadura militar brasileira	Estudos Históricos	A1
O direito ao acesso à informação na construção da democracia participativa: uma análise da página do conselho nacional de justiça no Facebook	Sequência	A1**
Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação	Revista. Adm. Pública	A2
O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros	Cadernos EBAPE.BR	A2
Privacidade do usuário na atividade de busca: o caso do Arquivo Público do Estado de São Paulo	Perspectivas em Ciência da Informação	B1
Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras	TransInformação, Campinas	B1
Observância da lei de acesso à informação pelas autarquias federais do Brasil	Perspectivas em Ciência da Informação	B1
Lei de Acesso à Informação: em busca da transparência e do combate à corrupção	Informação & Informação	B1*
Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo	Revista Debates	B3
Informação pública: controle, segredo e direito de acesso	Intexto	B3*

Fonte: dados da pesquisa.

*Qualis disponível no *site* da revista.

**Qualis da área do Direito.

Os demais artigos focaram em como a LAI interferiu e foi efetivamente colocada em prática em organizações específicas: Conselho Nacional de Justiça, controladorias de 34 municípios, instituições federais de ensino e Arquivo Público de São Paulo. Entende-se, assim, que existem diversas unidades de análise a serem exploradas: autarquias, fundações públicas, órgãos da administração direta, empresas de economia mista, entre outras. Ademais, a Lei n. 12.527/11 regulamenta todas essas unidades de análise e também requer que órgãos fiscalizem o cumprimento de suas normas e que apliquem sanções aos que as descumprem, ou seja, a Lei de Acesso à Informação pode ser compreendida por diversos ângulos de acordo com a unidade de análise, ampliando ainda mais o leque de possibilidade de estudos futuros.

Outra meta deste estudo foi verificar a abordagem metodológica adotada pelos artigos. Primeiramente, é necessário apresentar os conceitos de abordagem qualitativa e quantitativa. Com o

intuito de primeiro contextualizar o cenário, destaca-se que já foi constatado por pesquisadores da área de participação e controle social (ALMEIDA, 2011; CUNHA; ALMEIDA; FARIA; RIBEIRO, 2011) que trabalhos cujo objetivo é verificar a efetividade e os efeitos de uma política reguladora da relação entre Estado e sociedade são pouco desenvolvidos a partir de metodologias quantitativas, uma vez que o campo é marcado por ausência de dados e pelo fato de que as políticas a serem averiguadas foram recentemente instituídas; além do entendimento de que técnicas estatísticas não são suficientes para captar cada contexto, o que gera por si só uma resistência na adoção desse tipo de técnica. Os autores incentivam, então, abordagens mistas, conjugando qualitativo e quantitativo, para melhor capturar a realidade.

A partir disso, foi possível confirmar esse cenário nos estudos aqui analisados, uma vez que um artigo usou o método quantitativo (A9), outro usou o misto (A6) e o restante adotou diversas técnicas qualitativas. As últimas utilizaram os seguintes tipos de pesquisa: bibliográfica, documental, histórica e hipotético-dedutiva. De modo geral, foram construídas reflexões a partir de debates entre os temas, usando de leis, normas, teorias e narrativas para tanto. Essa análise evidenciou a pluralidade de meios para investigar o tema e o quão amplo é o campo ainda a ser desbravado.

Por fim, foi possível sumarizar o estado da arte dos estudos que retratam a LAI, dispostos em ordem cronológica. Devido ao fato de a lei ter sido publicada em 18 de novembro de 2011, os artigos sobre ela começaram a ser publicados em 2012, ano de sua implementação, e possuem um cunho mais teórico e reflexivo quanto ao que antecedeu a LAI e o que se espera dela.

O primeiro trabalho foi de Joffily (2012), que realizou um artigo teórico com o intuito de problematizar as esferas do interesse coletivo e individual em relação aos arquivos da época da ditadura militar. A autora relata que, apesar da preservação à vida privada ser o elemento central para que não tornem públicos documentos dessa época, pouco se tem discutido sobre o assunto.

Gruman (2012) também realizou um estudo teórico, mas acerca dos principais pontos da LAI, relacionando-os com tema como: democracia, transparência, controle social e gestão compartilhada. O autor concorda com o que tem sido entendido no cenário internacional de que a conquista de uma democracia consolidada está relacionada a uma administração pública eficiente e com a elaboração de políticas públicas que atendam às demandas sociais, demandas essas que serão mais bem compreendidas através da participação social, e que a cultura do acesso é determinante para tanto.

Batista (2012) realizou uma abordagem histórica acerca do controle de acesso à informação pública para compreensão da posição política do Brasil atual, tomando por base os direitos humanos e o acesso à informação. Concluiu que, além da busca pela legitimidade do acesso à informação pública, é preciso também lutar por espaços e serviços que forneçam à sociedade o conhecimento e o aprimoramento de sua história.

A partir de 2014, os estudos passaram a averiguar como tem sido feita a implementação da LAI, a efetividade e os efeitos da política de transparência, e a atuação de alguns órgãos que avaliam seu cumprimento. Oliveira e Raminelli (2014) realizaram um estudo hipotético-dedutivo com o intuito de analisar questões acerca do direito à informação e a LAI, assim como analisar a página do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no Facebook. Comprovaram em partes suas hipóteses, pois a LAI não foi absolutamente cumprida na página do CNJ, porém, observa-se aproximação entre os cidadãos e a página, e a manifestação destes com os conteúdos postados.

Medeiros, Magalhães e Pereira (2014) analisaram o alcance da LAI no combate à corrupção e sua contribuição para a democracia no Brasil. Mostraram através dos resultados que a lei é um avanço em relação aos direitos de acesso à informação dos cidadãos, utilizando-se principalmente de tecnologias da informação e de comunicação como facilitador dessa aproximação Estado-sociedade.

Bernardes, Santos e Rover (2015) construíram um trabalho com o objetivo de analisar como a LAI está sendo implementada pelas prefeituras da região Sul do Brasil. Observaram, através dos resultados, que os sites ainda não atendem os requisitos da LAI, pois dos 479 municípios analisados apenas 8,35% mostraram indicação da presença da lei em seus sites.

Gonçalves, Santana e Jorente (2015) realizaram uma investigação teórica com o objetivo de aplicação do Framework para análise de privacidade no acesso à informação nos ambientes do Arquivo Público do Estado de São Paulo. Concluíram que o uso dessa ferramenta possibilitou o conhecimento de problemas em relação ao grau de privacidade dos usuários em distintos ambientes.

Gama e Rodriguez (2016) em seu estudo verificaram o comportamento da demanda por informações contábeis em 59 universidades públicas federais após os dois primeiros anos da implementação da Lei de Acesso à Informação. Concluíram que cerca de 60% das universidades estudadas requeriram por informações contábeis nos dois primeiros anos de implementação da lei, porém pouco se diferencia do momento anterior à implementação, sinalizando que as universidades ainda não se ajustaram a LAI.

Cavalcanti, Damasceno e Neto (2016) analisaram a conformidade dos sites eletrônicos das autarquias federais, em relação à Lei de Acesso à Informação. Observaram que cerca de 66% dos sites analisados cumpriram com os itens expostos na lei, porém em alguns itens específicos ocorreu um descumprimento maior de 90%.

No artigo mais recente encontrado nesta RSL, Cruz, Silva e Spinelli (2016) analisaram se a existência de uma Controladoria-Geral nos municípios brasileiros causa efeito em relação à melhoria da transparência municipal e ao monitoramento da LAI. A amostra foi composta por 34 Controladorias-Gerais de Municípios (CGM). Concluíram que é necessário aprimorar as instituições de controle interno para alcançar um avanço na transparência e na publicidade previstas pela Constituição Cidadã de 1988.

O estado da arte do estudo permite, então, observar que pouco se tem estudado sobre a Lei de Acesso à Informação brasileira desde sua criação, e que não há um padrão a ser observado nesses estudos, evidenciando sua incipiência apesar da pluralidade de campos e de perspectivas que fazem parte dessa política pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou, por meio de uma revisão sistemática de literatura, verificar a produção científica acerca da Lei de Acesso à Informação brasileira, uma lei sancionada em 2011 que é percebida no mundo como de fundamental importância para a consolidação da democracia. É necessário pontuar, contudo, que esta revisão não buscou esgotar a literatura, uma vez que limitou seu foco a artigos publicados em periódicos. Sugere-se, assim, que estudos futuros verifiquem as dissertações e teses defendidas, além de apresentações em eventos, para que o estado da arte possa ser enriquecido.

Verificou-se um baixo número de estudos publicados, o que pode estar atrelado ao fato de que a lei foi criada recentemente. Porém, devido à interdisciplinaridade do assunto e dos diversos enfoques que foram dados (os artigos foram publicados em periódicos de História, Direito, Ciência da Informação, Comunicação e Administração Pública), esperava-se um quantitativo maior de artigos publicados. Entende-se — nesta pesquisa — que o olhar acadêmico sobre uma política pública pode auxiliar na busca por efetividade, uma vez que é feito um diagnóstico que muitas vezes a Administração Pública não consegue fazer. Além disso, a pluralidade de campos e de perspectivas contempladas pela lei demanda lentes diferentes para sua compreensão, o que requer ainda mais estudos de distintas áreas para a compreensão global do tema.

Constatou-se também que, apesar de ser consenso que a Lei de Acesso à Informação é um marco para a transparência na gestão pública e essencial para fortalecer a confiança da sociedade no governo, a LAI está longe de ser cumprida de forma plena e que os órgãos fiscalizadores ainda precisam se adequar a essa norma. Sendo assim, é necessário criar meios de monitoramento e avaliação, tanto da política quanto das normas específicas de cada órgão e também dos instrumentos adotados para operacionalizar tudo isso.

Por tudo isso, entende-se que esta pesquisa não traz apenas uma compilação de estudos, mas sim um documento que expõe lacunas atuais que podem ser observadas como oportunidades para futuros trabalhos. Complementando, vale ressaltar que as revistas aqui trabalhadas, em sua maioria, possuem uma boa avaliação por parte da Capes o que representa um incentivo maior para os próximos trabalhos.

Por fim, quanto ao panorama da produção acadêmica sobre a lei, entendeu-se que ela ainda está incipiente; focada no debate da criação e da importância da norma, e não em seus resultados e lacunas; marcada pela ausência de resultados estatísticos – muito importantes para a tomada de decisão de ações públicas – por haver poucos estudos quantitativos; e carente de referências, em termos de metodologia e autores, o que dificulta a consolidação de uma agenda de pesquisa forte.

Portanto, acredita-se que a LAI se torna de grande importância para as políticas públicas, pois com a disponibilidade de informações pelo governo e através da conscientização da sociedade civil, a participação e o controle social farão com que as políticas públicas implementadas sejam mais certeiras, já que o próprio cidadão - ator diretamente envolvido com os problemas - estará participando da sua elaboração, implementação e controle das ações.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. S. et al. Sobre a estimação de efeitos causais: uma nota metodológica com aplicações à pesquisa sobre os efeitos das instituições participativas. *In*: PIRES, R.R.C (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 323-343.

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.

BATISTA, C. L. Informação pública: controle, segredo e direito de acesso. **Intexto**, n.26, p. 204-222, 2012.

BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking of the municipalities in the southern region of Brazil: an evaluation based on the criteria established in the Access to Information Act. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 761-792, jun. 2015.

BRAGA, L. V. et al. O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. 2008. **Revista do Serviço Público**. Brasília, Enap, jan.-mar. 2008.

BRASIL. **Constituição**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 12.527, 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 18 novembro 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 6 nov. 2016.

- CAVALCANTI, J. M. M.; DAMASCENO, L. M. da S.; SOUZA NETO, M. V. de. Compliance with the law of access to information by federal authorities of Brazil. **Perspectiva em ciência da informação**, Belo Horizonte, v. 18, n. 4, p. 112-126, dez. 2013.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação pública: uma introdução à Lei no 12.527**, de 18 de novembro de 2001. Brasília: CGU, 2010.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **1º relatório sobre a implementação da Lei nº 12.527/2011**. Brasília: CGU, 2013. Relatório.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação pública: uma introdução à Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2001. Brasília: CGU, 2011.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã. **Projeto de Cooperação Técnica entre a Controladoria-Geral da União e a Unesco**. Brasília, 2010.
- 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.
- CORBARI, E. C. Accountability e controle social: desafio à construção da cidadania. **Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil – UFBA**, Salvador, jan.-jun. 2004. Disponível em: Acesso em: 03 jun. 2015.
- CRUZ, M. do C. M. T.; SILVA, T. A. B.; SPINELLI, M. V. O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 721-743, Set. 2016.
- CUNHA, E. S. M. et al. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. *In: PIRES, Roberto Rocha C (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 297-322.
- GAMA, J. R.; RODRIGUES, G. M.. Transparency and access to information: A study of demand for accounting information in Brazilian federal universities. **Transinformação**, Campinas, v. 28, n. 1, p. 47-58, Apr. 2016.
- GONÇALVEZ, P. R. V. A.; SANTANA, R. C. G.; JORENTE, M. J. V. Privacidade do usuário na atividade de busca: o caso do Arquivo Público do Estado de São Paulo. **Perspectiva em ciência da informação**, Belo Horizonte, v. 20, n. 3, p. 137-151, set. 2015.
- GRUMAN, M. Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo. **Revista Debates**, v. 6, n. 3, p. 97, 2012.
- JAEGER, P. T.; BERTOT, J. C. Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 4, p. 371-376, 2010.
- 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, n. 49, p. 129-148, Jun. 2012.
- MEDEIROS, S. A.; MAGALHÃES, R.; PEREIRA, J. R. Lei de Acesso à Informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Informação & Informação**, v. 19, n. 1, p. 55-75, 2013.
- MOHER, D. et al. Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: the PRISMA statement. **Annals of internal medicine**, v. 151, n. 4, p. 264-269, 2009.

MULROW, C. D. Rationale for systematic reviews. **BMJ: British Medical Journal**, v. 309, n. 6954, p. 597, 1994

NEUMAN, L.; CALLAND, R. Making the Law Work: The Challenges of Implementation. **The Right to Know: Transparency for an Open Work**. Ed. Ann Florini, 2007, p. 179-213.

OLIVEIRA, R. S. de; RAMINELLI, F. P. O direito ao acesso à informação na construção da democracia participativa: uma análise da página do conselho nacional de justiça no Facebook. **Sequência** (Florianópolis), Florianópolis, n. 69, p. 159-182, dez. 2014 .

PEDROSO, B.; PILATTI, L. A. O novo qualis: perspectivas para a pós-graduação em engenharia de produção. **Revista Gestão Industrial**, v. 5, n. 2, 2009.

RANKING WEB OF REPOSITORIES. **Top Portals**, 2016. Disponível em:<
http://repositories.webometrics.info/en/top_portals>. Acesso em: 28 de nov. 2016.

RIBEIRO, C. P. de P.; ZUCCOLOTTO, R. Fatores Determinantes da Transparência na Gestão Pública dos Municípios Brasileiros. *In: EnAPG*. Salvador, 2012.

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

SAMPAIO, R. F.; MANCINI, M. C. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Revista Brasileira de Fisioterapia**, São Carlos , v. 11, n. 1, p. 83-89, fev. 2007.

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

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

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.

TRISTÃO, G. Transparência na administração pública. 2002 In: **VII Congresso Internacional Del CLAD** sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 out. 2002.

WEB OF SCIENCE. **Discover Web of Science**. Disponível em: <
http://wokinfo.com/citationconnection/?utm_source=false&utm_medium=false&utm_campaign=false>. Acesso em: 28 de nov. 2016.