



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E CONTROLE DE
GESTÃO

Michelle Ribeiro Côrtes de Souza

A avaliação da transparência no Ministério da Saúde à luz da Lei de Acesso à Informação

Florianópolis

2023

Michelle Ribeiro Côrtes de Souza

A avaliação da transparência no Ministério da Saúde à luz da Lei de Acesso à Informação

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Controle de Gestão da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Controle de Gestão.

Orientador: Prof. José Alonso Borba, Dr.

Florianópolis

2023

Ficha de identificação da obra

Souza, Michelle Ribeiro Côrtes de

A avaliação da transparência no Ministério da Saúde à luz da Lei de Acesso à Informação / Michelle Ribeiro Côrtes de Souza ; orientador, José Alonso Borba, 2023.

76 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Controle de Gestão, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Controle de Gestão. 2. Lei de Acesso à Informação. 3. Transparência. I. Borba, José Alonso . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Controle de Gestão. III. Título.

Michelle Ribeiro Côrtes de Souza

A avaliação da transparência no Ministério da Saúde à luz da Lei de Acesso à Informação

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Moacir Rodrigues Junior, Dr.

Instituição Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Prof. João Antônio Salvador de Souza, Dr.

Instituição Universidade Federal Fluminense – UFF

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Planejamento e Controle de Gestão.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. José Alonso Borba, Dr.

Orientador

Florianópolis, 2023

Este trabalho é dedicado aos meus colegas de classe e à minha família.

RESUMO

Este estudo objetivou a observância da Lei n.º 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação, pelo Ministério da Saúde. A pesquisa se justificou por verificar o cumprimento no que tange a transparência ativa e passiva do Ministério da Saúde, objetivando a maior participação do cidadão na democracia brasileira, uma vez que ausência de informação prejudica o controle social, a participação na formação das políticas públicas e a busca de direitos individuais e coletivos. A análise se deu por: (i) meio de um *checklist* para levantamento das informações do menu “Acesso à Informação” no portal do MS e (ii) avaliação dos pedidos de informação pelo Fala.BR e respostas enviadas para os usuários. O estudo demonstrou que há observância de alguns aspectos da Lei, porém há informações incompletas, de difícil compreensão e desatualizadas. As solicitações de informação, metade poderia ou deveria estar publicadas no sítio eletrônico do Ministério. Além disso, observou-se a dificuldade em divulgar as informações, ausência de normativos e fluxos de trabalhos, carência de capacitação e falta de recursos humanos e tecnológicos. Por fim, baseado no resultado do estudo, foram propostas medidas a fim de aprimorar a transparência no Ministério da Saúde e melhorar a qualidade das informações à sociedade para que possa ampliar o exercício da cidadania e inibir a corrupção.

Palavras-chave: Acesso à informação. Lei de Acesso à Informação. Ministério da Saúde. Transparência.

ABSTRACT

This study aimed to comply with Law No. 12,527/2011, the Access to Information Law, by the Ministry of Health. The research was justified by verifying compliance with the active and passive transparency of the Ministry of Health, aiming at greater citizen participation in Brazilian democracy, since the absence of information undermines social control, participation in the formation of public policies and the search for individual and collective rights. The analysis was carried out by: (i) using a checklist to collect information from the “Access to Information” menu on the MS portal and (ii) evaluating requests for information through Fala.BR and responses sent to users. The study demonstrated that some aspects of the Law are observed, but there is incomplete information that is difficult to understand and outdated. Half of the requests for information could or should be published on the Ministry's website. Furthermore, there was difficulty in disseminating information, lack of regulations and workflows, lack of training and lack of human and technological resources. Finally, based on the results of the study, measures were proposed to improve transparency in the Ministry of Health and improve the quality of information to society so that it can expand the exercise of citizenship and inhibit corruption.

Keywords: Access to information. Freedom of Information Act. Ministry of Health. Transparency.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura da dissertação.....	17
Figura 2 – Sítio institucional do Ministério da Saúde	38
Figura 3 – Nuvem de palavras.....	59

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Cumprimento dos itens da transparência ativa.....	54
Gráfico 2 – Classificação dos pedidos de informação.....	58
Gráfico 3 – Localização da informação.....	60

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Prazos estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação.....	23
Quadro 2 – Pesquisas correlatas	33
Quadro 3 – Enquadramento metodológico da pesquisa	36
Quadro 4 – Etapas de realização da pesquisa	38
Quadro 5 – Itens avaliados por área temática.....	39
Quadro 6 – Parâmetros analisados das respostas.....	42
Quadro 6 – Parâmetros analisados das respostas.....	43
Quadro 7 – Exemplo do método de avaliação dos itens da transparência passiva	43

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Escala de pontuação.....	41
Tabela 2 – Exemplo do método de avaliação dos itens da transparência ativa	41
Tabela 3 – Avaliação da área Institucional.....	44
Tabela 4 – Avaliação da área Ações e programas	45
Tabela 5 – Avaliação da área Participação Social.....	46
Tabela 6 – Avaliação da área Auditorias.....	47
Tabela 7 – Avaliação da área Convênios e Transferências	47
Tabela 8 – Avaliação da área Receitas e despesas	48
Tabela 9 – Avaliação da área Licitações e Contratos.....	48
Tabela 10 – Avaliação da área Servidores.....	49
Tabela 11 – Avaliação da área Informações Classificadas.....	50
Tabela 12 – Avaliação da área Serviço de Informação ao Cidadão	50
Tabela 13 – Avaliação da área Perguntas Frequentes	51
Tabela 14 – Avaliação da área Sanções administrativas	51
Tabela 15 – Avaliação da acessibilidade e qualidade das informações	51
Tabela 16 – Informações em formato de Dados Abertos	53
Tabela 17 – Visão geral da transparência passiva	55
Tabela 18 – Tipos de respostas aos pedidos	56
Tabela 19 – Nível de satisfação do solicitante	57
Tabela 20 – Recursos.....	58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASCOM	Assessoria de Comunicação
CDAM	Certificado de Direito à Assistência Médica
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CRMI	Comissão Mista de Reavaliação de Informações
DEMAS	Departamento de Monitoramento, Avaliação e Disseminação de Informações Estratégicas em Saúde
DSEI	Distrito Sanitário Especial Indígena
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
IOT	Intubação Orotraqueal
LAI	Lei de Acesso à Informação
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
MAG	Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico
MS	Ministério da Saúde
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PDA	Plano de Dados Abertos
PDF	<i>Portable Document Format</i>
PGR	Política de Gestão de Riscos
PNIS	Política Nacional de Informação e Informática em Saúde
RAINT	Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna
SAA	Subsecretaria de Assuntos Administrativos
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SEMS	Superintendência Estadual do Ministério da Saúde
SESAI	Secretaria de Saúde Indígena
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SIOPS	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologias de Informação e de Comunicação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	OBJETIVOS.....	15
1.1.1	Objetivo Geral	15
1.1.2	Objetivos Específicos.....	15
1.2	JUSTIFICATIVA.....	15
1.3	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	16
2	REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1	LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	18
2.2	TRANSPARÊNCIA ATIVA	20
2.3	TRANSPARÊNCIA PASSIVA	22
2.4	IMPACTOS DA LAI NA PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL E NO EXERCÍCIO DA CIDADANIA.....	24
2.5	LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SEUS DESAFIOS	27
2.6	CULTURA DA TRANSPARÊNCIA NO MINISTÉRIO DA SAÚDE	31
2.7	ESTUDOS CORRELATOS.....	33
3	METODOLOGIA	36
3.1	ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO	36
3.2	PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS DA PESQUISA	36
3.3	PROCEDIMENTOS PARA COLETA E ANÁLISE DOS DADOS.....	38
4	ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	44
4.1	TRANSPARÊNCIA ATIVA	44
4.2	TRANSPARÊNCIA PASSIVA	55
5	CONCLUSÃO	65
	REFERÊNCIAS	67

1 INTRODUÇÃO

O acesso à informação é um direito fundamental garantido aos cidadãos e previsto no ordenamento jurídico brasileiro no art. 5º inciso XXXIII, no qual apresenta que qualquer pessoa pode solicitar informação, inclusive para uso pessoal, salvo as que se classificam como sigilosas de acordo com Gonçalves (2019). O governo, em todas as esferas, é obrigado a promover esse controle especificamente através da Transparência Pública, revelando que a Administração Pública funciona de uma maneira aberta, baseado nos princípios éticos da autonomia, equidade e da justiça, com base no direito.

A Lei n.º 12.527 – Lei de Acesso à Informação (LAI), promulgada em 18 de novembro de 2011, foi regulamentada pelo Decreto n.º 7.724, de 16 de maio 2012, com o objetivo de estabelecer o acesso às informações públicas, conforme previsto na CF/88. Para que o fluxo de informações seja garantido, segundo a Controladoria-Geral da União (CGU) (2011a), as instituições devem promover o acesso de interesse público, promovendo uma cultura de transparência das ações realizadas pelo governo, bem como servir na consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos cidadãos de participar ativamente do processo de tomada de decisões que os afetam.

Dessa forma, na legislação encontram-se claramente discriminadas as duas possibilidades de se obter informações junto a um órgão público e, portanto, de transparência pública: ativa e passiva. Para Silva e Bruni (2019), essa divisão do estudo da transparência em passiva e ativa não é somente didática, mas também procedimental. “Enquanto na transparência ativa as informações são disponibilizadas por interesse do gestor público ou por imposição legal de dados obrigatórios [...]”, na transparência passiva o ente público tem de estar preparado para responder a qualquer solicitação da sociedade, desde que tal solicitação não esteja sujeita a sigilo (SILVA; BRUNI, 2019, p. 418).

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão de controle interno do Governo Federal encarregada de realizar atividades referentes à defesa do patrimônio público e ao incentivo da transparência da gestão, mediante ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. É responsável pela promoção e controle da Lei de Acesso à Informação no âmbito do Executivo Federal, além de ser instância recursal para as solicitações de acesso que foram negados em outros órgãos federais. E, perante desses encargos, destacam-se aquelas mencionada pela LAI, acerca do acesso à informação pública (BATAGLIA, 2021). Atua também para que os demais órgãos alcancem um nível de excelência na qualidade das informações prestadas e no cumprimento dos prazos da lei.

A LAI promoveu o Brasil à colocação de 30º lugar como um dos regulamentos mais transparentes no mundo (Segundo levantamento da UNESCO), por seu cunho inclusivo em envolver todas as esferas de governo, além da administração direta e indireta e entidades privadas que recebem recursos públicos (LOPES; BITENCOURT, 2019). A publicação da LAI representou a inserção do Brasil na idealização informacional global relacionada ao direito à informação. Representou um marco no regime jurídico de direito à informação dos órgãos públicos no Brasil (MALIN, 2020).

Em atendimento ao que foi estabelecido nas normativas, iniciativas no âmbito do Governo Federal foram realizadas para viabilizar a transparência. Uma delas foi a criação, pela CGU, do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, com o objetivo de permitir que a sociedade e os órgãos fiscalizadores acompanhem o uso dos recursos públicos, como compras, licitações e políticas públicas, e para que possam fiscalizar a aplicação dos recursos advindos da sua contribuição (CAMARGO & DEUS, 2017). Onde são divulgados dados sobre pessoal, orçamentos, receitas e despesas. Há também o SIC, um sistema único que contempla todos os órgãos subordinados a essa esfera, centralizando todos os pedidos feitos pelo requerente (AZEVEDO; MAIA, 2020).

A não disseminação de informações públicas é uma prática que pode ter graves repercussões, tanto para o órgão público quanto para o cidadão. Para o órgão público, pode gerar a aplicação de sanções administrativas, ações judiciais e perda de credibilidade. Para o cidadão, pode prejudicar a participação social, a transparência e os direitos individuais e coletivos (PRADO, 2014).

Em 19 julho de 2012, o Ministério da Saúde (MS) publicou a Portaria n.º 1583 que dispõe, no âmbito do MS e entidades a ele vinculadas, sobre a execução da LAI. A partir de então, vem alimentando o portal “saude.gov.br” exercendo a transparência ativa e utilizando as ferramentas para o atendimento ao cidadão.

No intuito de promover um panorama do cumprimento da LAI pelo Ministério da Saúde sobre esses aspectos frente às práticas realizadas, esta pesquisa apresentará conceitos e estudos sobre a LAI, a importância da publicização das informações, os impactos no órgão e na sociedade e a cultura da transparência no MS. Serão investigados aspectos como a disponibilidade e qualidade das informações fornecidas, o cumprimento dos prazos e a qualidade de resposta aos pedidos de informação, bem como possíveis limitações e obstáculos enfrentados pelo órgão público na aplicação da lei.

Ao compreender os desafios e dificuldades que afetam o cumprimento da LAI, espera-se identificar áreas de melhoria e propor soluções para fortalecer a transparência

governamental. Além disso, a pesquisa contribuirá para o debate sobre a efetividade da LAI, fornecendo subsídios para o aprimoramento de mecanismos e práticas que garantam o acesso pleno e efetivo às informações públicas, promovendo uma cultura de transparência e participação cidadã no país.

Assim, se propõe a seguinte questão de pesquisa: como o MS tem cumprido às diretrizes estabelecidas pela Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011) e pelo Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar o cumprimento das diretrizes da LAI e do Decreto n.º 7.724 no Ministério da Saúde.

1.1.2 Objetivos Específicos

- a) Investigar o cumprimento da LAI no âmbito da transparência ativa, o tipo de informação, o nível de divulgação e a qualidade dessas informações;
- b) Investigar o cumprimento da LAI no âmbito da transparência passiva, o processo de atendimento aos pedidos de acesso à informação feitos pelos cidadãos, e a efetividade das respostas;
- c) Identificar os desafios e os obstáculos enfrentados pelo MS no cumprimento da LAI;
- d) Propor medidas e recomendações ao MS para fortalecer o cumprimento da LAI.

1.2 JUSTIFICATIVA

Para Bairral, Silva e Alves (2015, p. 645), a LAI introduziu “um ciclo de mudanças na relação cidadão/gestor público”, pois indicou “a divulgação (ativa ou via solicitação), e não o sigilo, como norma geral para a informação pública, abrangendo o fornecimento de dados em uma linguagem de fácil compreensão e sem barreiras técnicas”. Contudo, na pesquisa de Lima (2018), as pesquisas feitas após os cinco anos de promulgação da LAI priorizam municípios, estados ou uma região. O Poder Executivo federal, o precursor de desse processo de governo

aberto, transparência e acesso à informação, não é incluído como objeto principal dos estudos envolvendo transparência e LAI (LIMA, 2018).

Essa prevalência dos governos locais nos estudos ainda perdura, com um número elevado de publicações quando comparado com a União. Em verificação realizado no site Google Acadêmico, utilizando os termos “lei de acesso à informação” e “transparência pública”, no período de 2019 a 2023, este estudo trouxe 365 artigos resultantes, e apenas 43 retratavam de órgãos da União.

Este contexto torna-se relevante quando se leva em consideração a pluralidade de órgãos públicos do Poder Executivo federal e a sua relevância estratégica no que diz respeito à transparência. A saúde é um dever do Estado com acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação que recebe o aporte anual de recursos na ordem de bilhões de reais.

Os recursos financeiros ampliam todos os anos, portanto, analisar a transparência em uma área que recebe recursos da ordem de 160 bilhões não é apenas uma questão de divulgação de informações. Configura-se em um estudo de relevância para a avaliação do cumprimento de normas como a LAI, criadas para proporcionar e facilitar o acesso e exame pela sociedade dos dados governamentais, incluindo os gastos do orçamento da União. Para Michener, Contreras e Niskier (2018, p. 611), “a ausência de análises abrangentes publicadas sobre o funcionamento da Lei nº 12.527/11 representa uma lacuna no entendimento da administração pública no Brasil”.

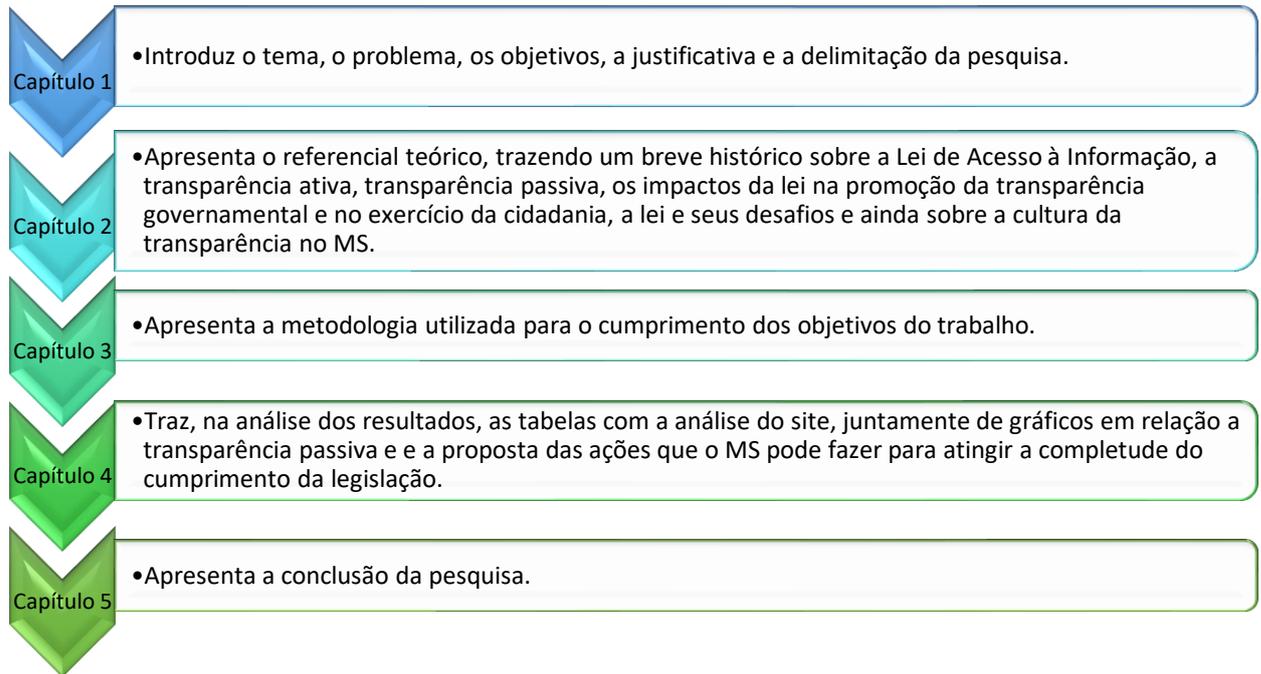
O acesso à informação pública é um direito humano fundamental para a vida em sociedades democráticas. Além disso, o direito de acesso tem papel central no combate à corrupção, considerando que uma Administração Pública transparente, que preste contas detalhadas regularmente aos seus cidadãos, é um importante instrumento para minimizar as consequências negativas da corrupção, por meio do controle social (MARTINS, 2011).

Neste contexto, a presente pesquisa mostra-se relevante por evidenciar o cumprimento da Lei de Acesso à informação pelo MS e identificar as dificuldades nos casos de descumprimento.

1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O trabalho está estruturado, conforme a figura 1:

Figura 1 – Estrutura da dissertação



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta o referencial teórico, dividido entre os tópicos: Lei de Acesso à Informação, transparência ativa, a transparência passiva, os impactos da lei na promoção da transparência governamental e no exercício da cidadania, a lei e seus desafios e, por fim, sobre a cultura da transparência no Ministério da Saúde.

2.1 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A base das relações sociais, é conceituada por Maria Eduarda Gonçalves (2003, p. 17) como:

[...] um estado de consciência sobre factos ou dados; o que quer dizer que pressupõe um esforço (de carácter intelectual, antes de mais) que permita passar da informação imanente (dos factos ou dados brutos) à sua percepção e entendimento, o que implica, normalmente, a sua recolha, tratamento e organização.

A autora salienta que em virtude do desenvolvimento do computador, que possibilita o armazenamento de dados e registros, a informação se tornou essencial nas atividades humanas e sociais. Baseado nisto, enfatiza que na sociedade da informação, conhecida pelo uso das novas tecnologias, é “possível organizar e apresentar sob formatos diversos uma maior quantidade e diversidade de dados e/ou conhecimentos” (GONÇALVES, 2003, p.16).

Após a Segunda Guerra Mundial, houve um avanço significativo nas sociedades democráticas em relação à transparência governamental, o qual foi solidificado e oficializado com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948. Esse marco ocorreu três anos após a fundação das Nações Unidas (NU), uma organização internacional estabelecida ao término do conflito.

A partir da DUDH, foram organizadas convenções e celebrados acordos internacionais visando respaldar juridicamente o direito de acesso à informação. Segundo Rodrigues (2013), no Brasil, a criação da LAI precedeu amplo debate de diversos segmentos da sociedade civil organizada e com forte participação da imprensa. Este debate pelo direito à informação surge durante o processo de redemocratização do Brasil, o qual culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BARROS; MEDLEG, 2018) após 21 anos de restrição das liberdades individuais.

A Constituição Federal de 1988 estabelece o direito ao acesso à informação nos dispositivos seguintes: inciso XXXIII do artigo 5º, inciso II do parágrafo 3º do artigo 37 e parágrafo 2º do artigo 216 (BRASIL, 1988). No entanto, as interpretações relacionadas ao

sigilo, que serviram de base para negar informações solicitadas pelos cidadãos, indicaram a necessidade de uma lei abrangente que regulamentasse o acesso à informação (PAES, 2011).

Em 18 de novembro de 2011, foi promulgada a Lei n.º 12.527 e regulamentada pelo Decreto n.º 7.724 de 16 de maio de 2012, que provê o cidadão com instrumento legal específico para salvaguardar seu direito de acesso à informação. A LAI e o seu decreto estão alinhados aos preceitos dos instrumentos internacionais citados acima (direito assegurado à informação, limitação de sigilo, eficácia da publicidade). Estes aspectos são norteadores e constituem diretrizes emanadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela Organização dos Estados Americanos (OEA) para a criação da legislação que disciplina a transparência em nível nacional (SILVA; EIRÃO; CAVALCANTE, 2014).

A lei em questão é aplicável à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme estabelecido pelo artigo 1º. Além disso, estão sujeitos ao regime da lei: I) os órgãos públicos que fazem parte da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo (incluindo as Cortes de Contas) e Judiciário, assim como do Ministério Público; II) as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Esse escopo ampliado, que envolve todos os Poderes e níveis de governo, é importante para que toda a sociedade civil possa conduzir sobre os atos dos governos eleitos, fiscalizando a utilização do orçamento, supervisionando a eficiência das políticas públicas e o próprio acesso a essas políticas de forma transparente.

As diretrizes essenciais da lei são apresentadas no seu artigo 3º. Ela estabelece que as entidades públicas devem aderir aos princípios de publicidade como regra geral, divulgar informações de interesse público sem a necessidade de solicitações específicas, utilizar os meios de comunicação proporcionados pela tecnologia da informação e promover o desenvolvimento da transparência como uma maneira de fortalecer o controle social sobre a Administração Pública (MACHADO; MARQUES; MACAGNAN, 2013).

É a implicação de um esforço da Administração Pública de acarretar mais transparência, compreendida como produção e divulgação sistemática de informações, integra um dos fundamentos de chamada boa governança, entendida como a prática de um governo de elaborar e implantar políticas públicas, exercendo a função de aproximar o Estado da sociedade, bem como expandindo o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública (CULAU; FORTIS, 2006).

Oliveira e Ckagnazaroff (2022) salientam que, para um governo democrático, a transparência apresenta as seguintes características: direta (compreensível para todas as partes

envolvidas); efetiva (de modo que o cidadão possa ter acesso e utilizar as informações para responsabilizar os agentes públicos); oportuna (transparência que ocorra em tempo real ou o próximo disso); ativa (publicação de informações necessárias para um correto controle social) e passiva (por meio de instrumentos que os cidadãos possam obter esclarecimentos sobre os dados disponíveis ou requerer informações).

A transparência, prevista no decreto, se divide em dois tipos. A transparência pública distingue-se em: i) ativa – difusão periódica de informações de interesse geral ou coletivo, independente de solicitação e ii) passiva – obrigação do ente público de dar acesso a toda informação solicitada pelo cidadão, salvo aquela protegida por sigilo (YAZIGI, 1999).

2.2 TRANSPARÊNCIA ATIVA

O Decreto n.º 7.724/2012 dispõe sobre o conceito de transparência ativa, na qual consiste na obrigação dos órgãos e entidades públicas, a divulgação de informações produzidas ou custodiadas, em seus sítios de Internet de interesse coletivo ou geral (BRASIL, 2012). O rol não é taxativo, devendo aos entes públicos estipularem outras informações de interesse coletivo ou geral, a serem publicizadas por transparência ativa, ressalvadas as exceções de sigilo. Os artigos 7º e 8º e seus respectivos parágrafos e incisos detalham, a transparência ativa, trazem os dados básicos que devem ser publicizados:

Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei no 12.527, de 2011.

§1º Os órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na Internet seção específica para a divulgação das informações de que trata o caput.

§2º Serão disponibilizados nos sítios na Internet dos órgãos e entidades, conforme padrão estabelecido pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República:

I – banner na página inicial, que dará acesso à seção específica de que trata o §1º; e

II – barra de identidade do Governo federal, contendo ferramenta de redirecionamento de página para o Portal Brasil e para o sítio principal sobre a Lei nº 12.527, de 2011.

§3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o §1º, informações sobre:

I – estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;

II – programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;

III – repasses ou transferências de recursos financeiros;

IV – execução orçamentária e financeira detalhada;

V – licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;

VI – remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões

daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

VII – respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; e

VIII – contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei nº 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC.

§4º As informações poderão ser disponibilizadas por meio de ferramenta de redirecionamento de página na Internet, quando estiverem disponíveis em outros sítios governamentais.

§5º No caso das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no art. 173 da Constituição, aplica – se o disposto no §1º do art. 5º.

§6º O Banco Central do Brasil divulgará periodicamente informações relativas às operações de crédito praticadas pelas instituições financeiras, inclusive as taxas de juros mínima, máxima e média e as respectivas tarifas bancárias.

§7º A divulgação das informações previstas no §3º não exclui outras hipóteses de publicação e divulgação de informações previstas na legislação.

Art. 8º Os sítios na Internet dos órgãos e entidades deverão, em cumprimento às normas estabelecidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atender aos seguintes requisitos, entre outros:

I – conter formulário para pedido de acesso à informação;

II – conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

III – possibilitar gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

IV – possibilitar acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

V – divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

VI -garantir autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso;

VII – indicar instruções que permitam ao requerente comunicar- se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade; e

VIII – garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência (BRASIL, 2012, art. 7º-8º).

A CGU criou o Guia de Transparência Ativa (GTA) para os órgãos e entidades do poder Executivo Federal com objetivo de auxiliar no cumprimento das obrigações de transparência ativa. Com essa padronização, ao cidadão é oferecido um padrão para facilitar a navegação, permitindo uma rápida localização e obtenção das informações buscadas. Sendo assim, tende a reduzir os pedidos nos canais de transparência passiva, minimizando o trabalho, reduzindo os custos e permitindo um melhor gerenciamento de acesso (CGU, 2022).

Em 2004, foi desenvolvido também pela CGU o Portal da Transparência, simbolizando a efetivação do direito fundamental de acesso à informação, reforçando o combate à corrupção e a participação da sociedade no controle dos recursos públicos. E em 2016, segundo a Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal foram obrigados a criar páginas na Internet a fim de divulgar os dados e informações, fortalecendo a transparência ativa.

Sousa, Oliveira e Sousa (2016) asseguram que a transparência ativa é um movimento crescente e que o governo, ao disponibilizar informações de forma proativa, possibilita o

exercício da cidadania, ao mesmo tempo em que promove a economia de tempo e recursos públicos. Segundo esses autores, para o cidadão, há vantagens na redução do tempo necessário para obter respostas e na capacidade de julgar a qualidade da informação, determinando se ela é satisfatória ou não.

A confiabilidade das instituições públicas é traçada na transparência da gestão, associada a outras ferramentas que fortaleçam o direito e a possibilidade de fiscalização da máquina pública, tendo em vista que governos fechados excluem a sociedade do cenário político (MARTINS JUNIOR, 2010). São esforços para estimular o entendimento de que as informações gerenciadas pela Administração Pública são de interesse social, cabendo ao Estado o compromisso de disponibilizá-las de forma clara, objetiva e compreensível (JORDÃO, 2011).

2.3 TRANSPARÊNCIA PASSIVA

A transparência passiva diz respeito a informações públicas não classificadas que não compõe das informações mínimas de divulgação básica e/ou que não estão publicadas nos portais eletrônicos públicos, mas que estão sob a guarda dos órgãos públicos e podem ser acessadas, independentemente do suporte do documento físico ou digital, através do requerimento à entidade pública. Dos artigos 9º ao vigésimo quarto do decreto são instituídos os parâmetros e procedimentos mínimos para que o cidadão possa realizar seu pedido junto aos órgãos públicos (BRASIL, 2012), e também o estabelecimento da criação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), principal canal da transparência passiva.

Na União, foram estipulados requisitos de transparência passiva na LAI, contendo a implementação do Serviço de Informações ao Cidadão. Esse serviço possui uma estrutura física nas sedes dos órgãos, identificada e acessível. Mediante esse serviço, os servidores atendem o cidadão pessoalmente, fornecendo informações imediatas quando viável ou encaminhando a solicitação para a área responsável pela informação (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014).

Concomitantemente ao SIC físico, a CGU desenvolveu o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) para este serviço, em consonância ao estabelecido na lei, como uma possibilidade de envio de pedidos de acesso pela Internet. O sistema é uniformizado, identificado por um selo nos portais institucionais das instituições públicas. O objetivo do sistema é centralizar as solicitações, sendo a única forma de entrada para os pedidos, os quais são registrados e monitorados, propiciando o acompanhamento de todo o andamento, o cumprimento dos prazos, as respostas, os recursos e a avaliação final do usuário. O e-SIC é

acessado por meio do Fala.BR que abarcou os serviços de ouvidoria e acesso à informação do Poder Executivo Federal.

As instituições públicas devem fornecer respostas e informações aos pedidos enviados pelos cidadãos, via Internet ou presencialmente, no prazo não superior a vinte dias, podendo ser prorrogado por mais 10 dias, mediante justificativa expressa. O Quadro 1 demonstra o processo de atuação do usuário e dos órgãos envolvidos na busca pelo acesso à informação, porém, há pedidos específicos com grau de dificuldade ou que demandam mais tempo para serem respondidos, desde que devidamente justificados pelo solicitante e o órgão.

Quadro 1 – Prazos estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação

Atividade	Prazo para o solicitante impugnar	Prazo para resposta do órgão	Autoridade destinatária ou responsável pelo atendimento da solicitação
Pedido de informação	-	20 dias	Órgão solicitado
Prorrogação da solicitação	-	10 dias	Órgão solicitado
Reclamação	10 dias após a omissão de resposta 5 dias, após o recebimento da reclamação	-	Autoridade de monitoramento
Recorrer em 1ª instância	10 dias após a resposta	5 dias após o recebimento do recurso	Autoridade superior do setor do órgão solicitado
Recorrer em 2ª instância	10 dias após resposta em 1ª instância	5 dias após o recebimento do recurso	Autoridade máxima do órgão
Recorrer à CGU	10 dias após resposta em 2ª instância ou 5 dias após Reclamação não ser atendida	5 dias após o recebimento do recurso	CGU
Recorrer à CRMI	10 dias após resposta da CGU	3ª reunião após o recebimento do recurso	CRMI

Fonte: Adaptado de Brasil (2011).

Michener, Contreras e Niskier (2018) reiteram que a transparência passiva evidencia um desafio para o compromisso com o acesso à informação pública, pois exige que o agente público responda a solicitação de informação não antecipadas pelos cidadãos dentro de um prazo determinado, independentemente das prioridades do órgão.

No entanto, atender os pedidos dos cidadãos não assegura uma ação responsiva e transparente, pois os dados podem ser manipulados, influenciados por interesses de terceiros ou simplesmente serem notados como incompreensíveis pelos destinatários (MICHENNER; BERSCH, 2011).

Nesse sentido, os que recebem a informação podem não a compreender e processá-la. Em conformidade com essa situação, Zuccolotto e Teixeira (2019) declaram que é possível que

uma instituição conceda seus documentos e procedimentos para acesso público, e não seja considerada transparente, uma vez que a informação é processada como incoerente pelos cidadãos.

Com o estabelecimento dessa legislação, foi empreendido uma mudança de paradigma, visto que a evolução da cultura de acesso, sustentado na publicidade e na transparência, instituiu-se como regra, e o sigilo, como exceção. Nessa circunstância, a utilização das Tecnologias de Informação e de Comunicação (TIC's), com ênfase para a Internet, retrata um caminho eficaz na comunicação e relação com a sociedade, de forma que um efetivo acesso à informação representará um marco para o controle social e participação cidadã.

Para Michener e Gaetani (2022), as respostas do Governo a aproximadamente 1,1 milhão de pedidos de informações desde o ano que a Lei foi promulgada, e o aumento da busca dos brasileiros por informações sob a guarda da Administração Pública Federal, estaduais e municipais pode ser visto como um testemunho do relativo sucesso da LAI. Segundo os autores, de 2013 a 2021, a taxa de crescimento anual de pedidos é de 35% e entre os usuários sendo que a comunidade empresarial constitui o maior grupo de solicitantes (41%) — realidade similar à da maioria dos países que já possuem uma legislação de transparência madura.

2.4 IMPACTOS DA LAI NA PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL E NO EXERCÍCIO DA CIDADANIA

É fundamental que os órgãos públicos tenham clareza sobre a existência e a efetividade de vantagens trazidas à sociedade em decorrência da aplicação de medidas que buscam garantir o cumprimento da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. De outro modo, medidas importantes podem estar sendo empregadas desnecessariamente com a alegação de viabilizar o acesso dos cidadãos à informação, oferecendo à coletividade um discurso falacioso.

De acordo com Bresser-Pereira (2005), a Administração Pública exerce um papel fundamental na governança das democracias contemporâneas. É necessário considerar dispositivos relacionados às práticas de gestão, como a maior responsabilização dos servidores públicos perante a organização do Estado e a sociedade. Isso pode ser alcançado por meio da combinação de supervisão administrativa e auditoria com a administração baseada em resultados e o controle social. Além disso, é essencial adotar uma política de total transparência, utilizando recursos como a Internet.

A temática transparência tem sido estudada e relacionada a vários assuntos, como a democracia e governança (LA PORTE; DEMCHAK; JONG, 2002; FUNG, 2013; KIM *et al.*,

2005); como ferramentas designadas a incentivar a opinião pública com objetivo de ensinar os cidadãos a tomarem medidas contra a corrupção (LINDSTEDT; NAURIN, 2010); o uso da internet e smartphones, vem elevando o monitoramento e diminuindo a distância entre os cidadãos e o governo (AVILA; FEIGENBLATT; HEACOCK; HELLER, 2010; NORRIS, 2000) tem-se questionado até onde a tecnologia da informação influencia na abertura e a transparência das burocracias e se as vantagens da internet aumentam a legitimidade das instituições públicas (CURTIN; MEIJER, 2006; WELCH; WONG, 2001).

O serviço público pode melhor atender às necessidades da sociedade ao analisar se os anseios da população são atendidos pelas medidas realizadas e se essas ações são notadas e aprovadas pelos indivíduos envolvidos. Dessa maneira, é possível direcionar o foco para as ações que permitam a prestação de um serviço público de melhor qualidade e que esteja disponível para a sociedade.

Cardoso (1998, p. 17-18) salienta que “agora, o que se requer é [...] um aparelho de Estado que, além de eficiente, esteja orientado por valores gerados pela própria sociedade. Um aparelho de Estado capaz de comunicar-se com o público de forma desimpedida”.

Nessa condição, constata-se que não apenas o uso da Internet é independente como também de outras ferramentas, utilizadas com o intuito de oferecer à sociedade o acesso imediato e amplo às informações, direito assegurado pela CF e regulamentado pela Lei de Acesso à Informação. É necessária a realização de um estudo sobre alguns desses dispositivos a fim de constatar se seus objetivos têm sido alcançados.

A concretização da transparência nas ações públicas é incumbência do Estado, que trabalha como representante da população. Contudo, é mediante o comprometimento da sociedade civil que o controle das atividades públicas pode ser fortalecido. Diante disso, os cidadãos devem estar bem instruídos e capacitados para acessar as informações divulgadas, ao passo que a Administração Pública deve se concentrar em uma comunicação eficaz, visando ao interesse público. Sendo assim, a sociedade não somente terá acesso às informações, mas também terá capacidade de compreender as ações governamentais e contribuir para a melhoria da gestão.

Segundo Bonfim (2015), se os serviços estão sendo remodelados para obter mais foco no cidadão, sua comunicação também deve estar voltada para os sujeitos, que devem estar empoderados e engajados, construindo uma sociedade da informação. Esse envolvimento da sociedade se torna expressivo, pois, mesmo as instituições públicas instruindo ferramentas para maior participação popular, observa-se que essas estruturas de participação ainda são pouco

organizadas, tendo as novas tecnologias da informação inspirado o processo de transformação da sociedade brasileira, acarretando a participação política (DUARTE; MACHADO, 2012).

Haswani (2013) alega participação popular na concepção e na gestão de políticas públicas como mecanismo para garantir a efetivação da igualdade. Para Duarte e Machado (2012), o envolvimento da sociedade é imprescindível no modo de construção da cidadania. Portanto, a participação da sociedade nas atividades públicas, além de um instrumento que consente a promoção da cidadania, diminui desigualdades e proporciona a construção do Estado nos moldes do interesse da população.

Todavia, vale destacar que dar publicidade não indica, obrigatoriamente, dar transparência. Nessa perspectiva, Figueiredo e Santos (2013) alegam que a publicidade das ações públicas não é suficiente, tendo um cuidado com a qualidade das informações divulgadas. Nessa situação a transparência pode ser efetivada através de uma informação completa, objetiva, confiável, relevante e de fácil acesso e entendimento (ALÓ, 2009).

Isso aponta que a transformação deve partir da própria Administração Pública, como norteia Haswani (2013), as informações têm que estar disponíveis e inteligíveis, a princípio, ao público interno, aos agentes públicos. Com as informações processadas nas instituições, a sua publicação se daria de forma eficiente e atenderia as necessidades da população. Uma adequada divulgação de dados e informações pode ser alcançada, por exemplo, através da transformação de números em mapas e gráficos interativos, possibilitando assim a assimilação da mensagem disponibilizada pelo emissor:

Para que o Estado cumpra sua missão e promova de fato a construção da verdadeira cidadania, faz-se necessária uma mudança cultural de mentalidade, tanto do serviço público quanto da sociedade, para resgatar a legitimidade do poder público e sua responsabilização (*accountability*), por meio de um controle social permanente. E a comunicação exerce um papel preponderante em todo esse contexto (KUNSCH, 2012, p. 3).

Considerar esse processo de mudança implica reconhecer a comunicação como um instrumento que deve abranger toda a organização pública e a sociedade civil. É importante destacar que nas instituições, o ato comunicativo se dá por dois processos: informar e negociar (SOARES; MONTEIRO, 2012).

A diversidade de instituições públicas do Poder Executivo Federal e a sua relevância estratégica, em relação à transparência, a saúde pública, um dos setores essenciais no desenvolvimento da nação, recebe o financiamento anual de recursos na ordem de bilhões de reais. Portanto, analisar a transparência em uma área que recebe essa quantia de recursos não é apenas uma questão de divulgação de informações. Configura-se em um estudo de extrema relevância para a avaliação do cumprimento de normas como a LAI, criadas justamente para

possibilitar e facilitar o acesso e exame pela sociedade dos dados governamentais, incluindo os gastos do orçamento da União. Para Michener, Contreras e Niskier (2018, p. 611), “a ausência de análises abrangentes publicadas sobre o funcionamento da Lei n.º 12.527/11 representa uma significativa lacuna no entendimento da administração pública no Brasil”.

Sendo assim, quando os órgãos são obrigados a informar sobre suas despesas, licitações, contratações é mais difícil para os agentes públicos desviarem dinheiro ou gastá-lo de maneira inadequada. A transparência pública também é importante para garantir que os agentes públicos estejam agindo de acordo com a lei e cumprindo suas obrigações constitucionais.

2.5 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SEUS DESAFIOS

A Lei de Acesso à Informação, de cumprimento obrigatório para todos os órgãos governamentais, gera grandes impactos na gestão pública e requer a adoção de várias medidas para sua efetiva implementação. No entanto, o país enfrenta obstáculos na política de acesso à informação. Entre eles, destacam-se as dificuldades estruturais e de inclusão digital, a cultura arraigada de sigilo no setor público e a falta de uma gestão adequada de documentos. Esses desafios devem ser superados para garantir o pleno funcionamento e efetividade da LAI.

A aplicação da LAI depara com barreiras que dificultam que ela faça uma atribuição mais decisiva na promoção da responsabilidade e governança administrativa. Estudos abordaram a transparência no Brasil, uns com foco em unidades federativas no contexto da pandemia (REIS; ALCANTARA; LUCENA, 2023) e em Instituições de Ensino Superior (SOUSA, 2022; MYNORO ANIBOLETE, 2022). Outras pesquisas observaram a ineficiência dos portais de transparência pública no Brasil sob a perspectiva do princípio da publicidade e do direito ao desenvolvimento (Marques de Medeiros Neto, 2021) e a transparência na gestão pública municipal (SOARES, 2022; LOPES, 2021; BATISTA, 2020).

Além disso, foram sugeridos modelos de avaliação em nível subnacional (CHIARIELLO, 2022). Esses autores destacaram a ampliação como ação necessária na observância e aplicação dos princípios de acesso à informação, apresentando uma lacuna a ser preenchida para que esse direito seja de fato garantido. A inexistência de um órgão central supervisor da implantação da LAI é um obstáculo para a implementação no Brasil (MICHENER, 2018) e também uma possível causa de sua implementação desigual nas entidades governamentais, pois essa ausência “reforça ainda mais a necessidade da participação

social na democracia brasileira, como forma de evitar que informações de direito da população permaneçam apenas nas mãos da burocracia pública (Flores, 2012).

Ao contrapor, por exemplo, a quantidade de dados demonstrados em saúde no Brasil e no Reino Unido, a diferença é expressiva. O portal data.gov.uk (UNITED KINGDOM, c2023) possui 2.173 conjuntos de dados de saúde, enquanto o portal dados.gov.br (BRASIL, c2023) são encontrados apenas 1.031 conjuntos de dados com o tema “saúde”.

Ademais, Michener, Moncau e Velasco (2014, p.17) afirmam que:

[...] a adoção de políticas públicas de transparência dentro do governo é politicamente e administrativamente onerosa. Em razão disso, a LAI só funciona bem quando é utilizada amplamente pela sociedade. Por outro lado, para que seja de fato utilizada, é imperativo que a sua regulamentação seja adequada.

Por isso, torna-se indispensável o desenvolvimento de estudos que buscam aferir a implementação das leis de acesso à informação, de forma que, além de apontar graus de transparência, permitam comparar diversos tipos de organizações públicas, em áreas de atuação específicas ou de regiões diferentes, e também que seja possível ter uma melhor compreensão dos fatores motivacionais e das dificuldades que as organizações públicas enfrentam para conseguir executar a leis de modo mais efetivo para a sociedade.

Os recursos de informática devem agilizar o acesso aos serviços de saúde, facilitando e humanizando o agendamento e o acolhimento das demandas de saúde e viabilizando a utilização de informações em saúde por iniciativa do usuário, superando-se, assim, o tradicional uso da informação apenas para finalidades administrativas (MAGALHÃES JÚNIOR, 2010).

Outro desafio restritivo da transparência na gestão pública consiste no ato de publicizar informações, mas que também adote meios onde a informação seja divulgada pelo uso de veículos de comunicação acessíveis, inclusive de forma presencial, viabilize o fácil acesso, e adote linguagem de fácil compreensão (SÁ; SILVA; ARAÚJO; SOEIRO, 2018, p. 13). Ademais, outra diversidade consiste em investir e priorizar a transparência ativa, pois desta feita há reforços significativos para a transparência passiva. Isso implica em afirmar que quanto mais os dados estão organizados abertos e disponíveis, menos solicitações formais serão necessárias, em virtude de um portal mais eficiente e proativo.

Além disso, para a garantia da qualidade da informação divulgada, a LAI tipifica quatro características (disponibilidade, autenticidade, integridade e primariedade) que os órgãos públicos devem observar quando da divulgação das informações. Cabe às entidades do poder público, observando as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar uma gestão transparente de informação, atendendo aos requisitos de qualidade previstos nos termos da LAI (BRASIL, 2011).

Nesse cenário são, portanto, desafios concretos ao Poder Público a correta implementação, acompanhamento e avaliação da oferta das tecnologias de informação e comunicação como meio de democratização do acesso à informação e aos serviços públicos de saúde. Para tanto, o uso adequado das TICs, associado à LAI, à Política de e-Gov, e mais recentemente a e-Digital, cria os mecanismos necessários para o atendimento aos princípios e diretrizes da Política Nacional de Informação e Informática em Saúde (PNIIS): a melhoria da qualidade e do acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS), a transparência e segurança da informação, o acesso à informação de saúde pessoal como um direito do cidadão, o suporte da informação para tomada de decisão por parte do gestor e profissional de saúde, e o desenvolvimento institucional do SUS e ganhos de eficiência (BRASIL, 2004).

A abertura de dados, como resultado da implementação da Lei de Acesso à Informação, não é uma prática comum e nem surge espontaneamente por meio da aplicação dos dispositivos legais. No entanto, devido à efetiva entrada em vigor da LAI, conduzida por um órgão de controle rigoroso e abrangente como a Controladoria-Geral da União, foi possível alcançar uma implementação bem-sucedida dentro do prazo estabelecido inicialmente, no âmbito do Poder Executivo da Administração Pública Federal.

No entanto, alguns meses após a implementação da Lei de Acesso à Informação, é possível constatar a falta de cumprimento de vários requisitos relacionados à transparência ativa, passiva e aos dados abertos governamentais. São numerosas as inadequações nos formatos utilizados, o que dificulta a interoperabilidade. Além disso, é evidente a existência de informações incompletas, desatualizadas e de difícil compreensão, bem como a dependência de licenças proprietárias na interpretação dos dados, entre outras não conformidades com os princípios e padrões estabelecidos.

Tais deficiências refletem a ausência de processos organizacionais e da adoção de padrões existentes, assim como a falta de pessoas capacitadas a darem conta das atividades necessárias ao planejamento e implantação dos processos. As organizações, de um modo geral, e os órgãos públicos, em particular, encontram-se em diferentes estágios de maturidade quando se trata de transparência organizacional e dados abertos (PEDROSO; TANAKA; CAPPELLI, 2013).

Um dos pontos mais tratados na LAI e no guia da CGU é a orientação para o uso de formatos abertos. A despeito disso, a maioria das páginas de Acesso à Informação apresenta as informações em formato *Portable Document Format* (PDF), o que inviabiliza a interpretação por máquina, atendendo ao requisito de licença aberta (no caso, do *software* leitor de PDF),

acarretando um retrabalho para órgãos e entidades, que são obrigados a recriar documentos em PDF e imagens digitalizadas e publicá-los com a frequência exigida por lei.

Em relação ao usuário, o acesso à informação exige tanto a superação dos desafios relativos ao desenvolvimento de redes de telecomunicação e ao acesso democrático a elas; e principalmente, à educação digital da população, isto é, a sua capacitação para usar e manejar os novos meios de comunicação (GONTIJO, 2002).

Conforme mencionado por Speck (2002), é necessário enfrentar um desafio adicional, que é a cultura do sigilo, e promover uma cultura de abertura. Em geral, os órgãos públicos têm receio de discussões abertas com a população e a sociedade civil organizada. Os servidores públicos tendem a restringir a circulação de informações livremente, temendo críticas e obstáculos aos seus projetos por parte da sociedade. De acordo com Stiglitz (1999), uma maior transparência das informações públicas é uma parte essencial de uma boa governança.

Resumindo, no Brasil, os desafios primordiais conhecidos para a implementação da Lei de Acesso à Informação incluem: a ausência de organização, planejamento e sistematização das informações nas áreas; a capacidade restrita de resposta diante da demanda por informações; a baixa interoperabilidade dos sistemas e bancos de dados entre diferentes áreas e até mesmo dentro de um mesmo órgão; a falta de confiabilidade das bases de dados existentes, gerando receios de que erros nos sistemas sejam utilizados de maneira inadequada e prejudicial ao Estado ou governo; e a escassez de recursos humanos dedicados ao atendimento das solicitações de dados e informações (CGU, 2011b).

De acordo com Speck (2002), as políticas de controle da corrupção propõem a melhoria da qualidade dos mecanismos reguladores, a fim de evitar que as tensões entre o país legal e o país real se agravem com arranjos corruptos. Essas políticas destacam a importância da integração e complementação dos diversos mecanismos de controle, desde a simples transparência até as investigações sofisticadas, por meio da integração de várias iniciativas nos setores público, social e privado.

Por fim, as estratégias de implementação da LAI devem se concentrar na consolidação dos valores democráticos e no fortalecimento de uma cultura de abertura e confiança. Certamente, exemplos de boas práticas existentes, alianças com ouvidorias e assessorias de imprensa dos órgãos e a criação de incentivos positivos para a adesão dos corpos técnicos contribuirão para o sucesso da implementação e consolidação do direito de acesso à informação pública no Brasil (CGU, 2011b).

2.6 CULTURA DA TRANSPARÊNCIA NO MINISTÉRIO DA SAÚDE

A Lei n.º 8.080/1990 trata sobre o Sistema Único de Saúde, em seu artigo 7º, incisos V e VI, garante “o direito à informação, às pessoas assistidas, sobre sua saúde” e a “divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e a sua utilização pelo usuário” (BRASIL, 1990, art. 7º). A Resolução n.º 617, do Conselho Nacional de Saúde (2019), traz diretrizes que mencionam o acesso à informação, o exercício da participação popular e democrática, controle social e por fim a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde, aprimorando os conselhos de saúde, assegurando a transparência e a moralidade na gestão pública.

O MS tem como missão “promover a saúde e o bem-estar de todos, por meio da formulação e implementação de políticas públicas de saúde, pautando-se pela universalidade, integralidade e equidade” (BRASIL, 2021, art. 3º, inc. I). Para orientar a atuação dos agentes públicos para o alcance da missão institucional, o órgão tem como valores, entre outros, a ética, a transparência e o comprometimento, todos eles fortemente vinculados à conduta íntegra e voltados para o interesse público.

No ano de 2023, houve uma reestruturação das unidades pelo Decreto Nº 11.358, de 1º de janeiro de 2023, publicado no DOU de 1º de janeiro de 2023, Seção 1, pág. 262. Alterado pelo Decreto Nº 11.391, de 20 de janeiro de 2023, que Aprova a Estrutura Regimental. A Ouvidoria-Geral do SUS possui dentre suas competências a de assegurar aos cidadãos o acesso às informações sobre o direito à saúde e sobre o exercício desse direito e apoiar e fomentar a educação permanente em matéria de ouvidoria, acesso à informação e transparência que é exercida pela Coordenação de Transparência e Acesso à Informação.

O MS enfrenta dificuldades em atender a legislação. O Painel da Lei de Acesso à Informação é uma ferramenta desenvolvida pela Controladoria-Geral da União para facilitar o acompanhamento do monitoramento e cumprimento da LAI pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Ao verificar o Painel em relação à transparência passiva, o Ministério da Saúde é o terceiro órgão mais demandado e o segundo que mais omite e/ou não responde às solicitações (CGU, 2021). As omissões aumentaram em 2022, ano em que a pandemia da Covid-19 chegou ao Brasil: foram 0,04%, em relação ao total de pedidos feitos ao ministério, contra nenhuma falta de resposta em 2019, 2020 e 2021 e 0,03% em 2018. Em relação à transparência ativa, analisando os dados do painel, 67,3% não são cumpridos. 12,2% são cumpridos parcialmente e 20,4% são cumpridos. Em um ranking de 319 instituições, o MS está

na posição 241º. O nível de satisfação do usuário é de 4,15, ocupando a 215ª posição devido a respostas que não atendiam a solicitação e incompletas e com conteúdo de difícil compreensão.

A esfera de atuação da informação e da tecnologia da informação em saúde engloba tanto a consciência intrínseca do cidadão e o desempenho do controle social, como também trata o atendimento às múltiplas estratégias de tomada de decisão do gestor público de saúde, o avanço tecno-científico e a articulação da saúde com as demais políticas sociais e econômicas do país.

O Ministério da Saúde, em 2004, formulou a Política Nacional de Informação e Informática em Saúde. Em 2016, a política foi reformulada levando em consideração a revisão de documentos relevantes, tais como o Plano Nacional de Saúde 2011-2016, a Política de e-GOV, a Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, a série de documentos do Observatório de e-Saúde, da *Health Metrics Network* da OMS e da recente resolução do *Executive Board* da OMS sobre Padrões e Interoperabilidade, bem como documentos da comunidade europeia sobre e-Saúde.

O contexto atual mostra uma série de desafios que expõem a necessidade dessa PNIIS que conduz as ações de TIC em todo o sistema de saúde brasileiro. Esses desafios compreendem: falta de uniformização dos procedimentos para coleta e tratamento de dados em saúde; existência de diversos sistemas de informação em saúde; dificuldade de conectividade dos serviços de saúde à Internet banda larga; ausência de estratégias de financiamento no campo da informação e informática em saúde; carência de profissionais qualificados; e a importância de alinhar o Brasil às ações e estratégias internacionais no âmbito das tecnologias da informação e comunicação em saúde. Além disso, é fundamental aderir de forma concreta às diretrizes estabelecidas pela Lei de Acesso à Informação e pela Política de Governo Eletrônico (e-Gov) (BRASIL, 2016).

Essa iniciativa visa suprir essas lacunas, estabelecendo diretrizes e orientações para promover a interoperabilidade, padronização e efetiva utilização da tecnologia da informação e comunicação em saúde no país. A efetivação da PNIIS tem como objetivo dar publicidade e governança do uso da informação em saúde e dos recursos de informática, integrando-se às diretrizes da LAI e do e-Gov. Ademais, a PNIIS ao ter como foco a interoperabilidade dos sistemas de informação em saúde, além de buscar um avanço na qualidade dos serviços de saúde, também visa potencializar o alcance de benefícios à coletividade no que se refere ao controle social e à democratização da informação e da comunicação em saúde.

Em 2022, foi publicado o Plano de Integridade do Ministério da Saúde e traz em um de seus pilares, a transparência, uma vez que o acesso às informações pelo cidadão é essencial

para o efetivo controle social. O Ministério da Saúde propõe ações que visam atender aos preceitos da LAI, que estabelece a obrigatoriedade para que as informações de interesse coletivo ou geral sejam divulgadas pelos órgãos públicos de forma autônoma e proativa. Essas ações constam do Projeto Transparência Ativa, que tem como objetivo, a adequação da transparência do MS à LAI e a proporção ao cidadão, o acesso rápido, fácil e preciso às informações. Com o objetivo de ampliar a transparência e de atender às demandas do cidadão, há no Plano, propostas de capacitação e de divulgação que visam preparar os agentes públicos, nos moldes de treinamentos realizados em 2020 (BRASIL, 2021).

Por fim, cabe mencionar as ações em relação a promoção da transparência concluídas em 2020 como: a elaboração do Projeto Transparência Ativa, a realização do diagnóstico da transparência ativa do MS com base no Guia elaborado pela CGU e capacitações sobre a LAI e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Está previsto para 2023 a capacitação e comunicação sobre transparência, levantamento das ações de aperfeiçoamento da transparência ativa nas secretarias, inclusão de perguntas frequentes no Portal do MS, revisão de acórdãos e recomendações de auditoria (Tribunal de Contas da União – TCU – e CGU) relacionadas à transparência e adequação das informações divulgadas no Portal do MS à LAI (BRASIL, 2022).

2.7 ESTUDOS CORRELATOS

Em relação ao que esta pesquisa se propõe, foram realizados estudos semelhantes, conforme quadro 2, em ocasiões diferentes no qual acabam por abordar temas que envolvem a transparência pública, divulgação de informações aos cidadãos por meio de Portais eletrônicos e análise dos pedidos de acesso à informação

Quadro 2 – Pesquisas correlatas

(continua)

Autor(s) (Ano)	Objetivo geral	Resumo do método	Resumo de resultados
Rodrigues, Macedo e Sampaio (2023)	Avaliaram a transparência passiva nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), concernente aos prazos estabelecidos na Lei de Acesso à Informação e à qualidade das respostas obtidas.	Para coleta dos dados, encaminhou-se solicitação de acesso à informação a todos os 38 IFs existentes, cujas respostas foram analisadas por meio da técnica de análise documental e do cálculo de indicadores.	Todas as solicitações enviadas receberam resposta, não havendo qualquer omissão; o tempo médio foi de 20,39 dias, e 60,53% das respostas foram fornecidas antes do prazo legal de 20 dias. Os resultados evidenciaram um bom nível de conformidade de 60,53%. Com base nesses dados, o índice de transparência atingiu uma média de 50,66%, o que demonstrou ter havido fornecimento de informações de interesse público e atendimento das exigências de transparência passiva,

Quadro 2 – Pesquisas correlatas

(continuação)

Autor(s) (Ano)	Objetivo geral	Resumo do método	Resumo de resultados
Campos e Ceolin (2021)	Analisaram se os pedidos de acesso à informação encaminhados através da ferramenta do Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC) estão sendo respondidos em conformidade com os ditames (preceitos) contidos na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação.	Observação se os pedidos de acesso à informação são atendidos, conforme determinado pela LAI.	86,14% das solicitações foram consideradas válidas e que as secretarias mais demandadas foram a Secretaria de Finanças e a Secretaria de Educação, com 19 solicitações cada. Das solicitações válidas, verificou-se que a maioria das solicitações (54) foram atendidas dentro do prazo de 20 dias. No entanto, 23 pedidos foram respondidos fora do prazo e sem justificativa pelos seus entes.
Saraceno e Monteiro (2021)	Examinaram os resultados da implantação da LAI na Universidade Federal da Bahia (UFBA), nas dimensões transparência passiva e ativa, e verificaram que a instituição a implementou sem promover uma cultura de disponibilização espontânea de informação.	Análise resultante da visita aos sítios eletrônicos do domínio UFBA e dos pedidos de acesso à informação;	Quanto à transparência passiva, constataram convergência incompleta no atendimento das demandas nos termos da lei. E concluíram que a UFBA avançou no cumprimento da LAI em relação às determinações legais, mas enfrentou falhas de implementação nas dimensões de acesso à informação analisadas.
Lima, Abdalla e Lima Oliveira (2020)	Buscaram avaliar se as 63 universidades públicas federais brasileiras são transparentes no que tange aos quesitos transparência ativa e passiva estipulados pela LAI.	Avaliação da transparência ativa, por meio de observação direta e sistemática dos sites institucionais das 63 universidades, tendo como parâmetro o Guia de Transparência Ativa da CGU de 2017.	Foi constatado um comprometimento maior das universidades com a transparência passiva, dada a alta porcentagem de respostas dadas no universo da população estudada (71%), em comparação com a análise que fizeram da transparência ativa (56%). Ao avaliarem a transparência passiva, os autores detectaram vários obstáculos, tais como a interpretação errônea do que foi perguntado ou o envio de inúmeros arquivos, em formatos variados, complexos e de difícil manuseio ou interpretação.
Araujo e Marques (2018)	Avaliar se e como, atualmente, os sites dos órgãos do Poder Executivo Federal têm atendido os princípios de transparência ativa estabelecidos pela legislação.	Análise dos conteúdos disponibilizados nos sites, no período de janeiro a dezembro de 2016, para avaliação do cumprimento das diretrizes de transparência governamental.	Os resultados alcançados expõem relevantes descumprimentos das diretrizes de transparência ativa, como por exemplo, a ausência de divulgação de competências, horários de atendimento ao público, estrutura organizacional, dentre outros itens. Conclui-se que os sítios analisados necessitam passar por significativos aprimoramentos.

Quadro 2 – Pesquisas correlatas

(conclusão)

Autor(s) (Ano)	Objetivo geral	Resumo do método	Resumo de resultados
Ertel e Reck (2018)	Investigaram os portais de transparência dos municípios gaúchos, no que tange ao repasse de recursos públicos a entidades privadas nas áreas de saúde e educação.	Analisar os Portais da Transparência de quatorze municípios gaúchos, dentre eles os dez mais transparentes (de acordo com o Ranking da Transparência elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do SUL – TCE RS	As informações constantes nos portais de transparências investigados são precárias e de difícil compreensão pelo cidadão, o que dificulta o exercício do controle social.

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Analisados esses estudos, constata-se que a transparência vem sendo pesquisada sob múltiplos enfoques, procurando-se consolidá-la como instrumento de controle social e torná-la uma ferramenta efetiva para tal.

A presente pesquisa adotou objetivo similar. Contudo, destaca-se algumas diferenças entre elas: (i) o âmbito do presente estudo está restrito ao MS, órgão do Poder Executivo Federal; (ii) o recorte temporal é diferente; e (iii) os aspectos adotados para analisar a transparência ativa e passiva foram diferentes em alguns casos.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo são demonstrados os procedimentos metodológicos aplicados. Nas seções subsequentes, estão o enquadramento metodológico, a coleta de dados, o instrumento de coleta de dados e a amostra.

3.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

Segundo Silva (2005), a metodologia científica é um conjunto de etapas ordenadamente dispostas que se deve vencer na investigação de um fenômeno e, a partir dos conceitos apresentados pelo mesmo autor, a sua natureza, abordagem do problema e objetivos de pesquisa são classificados conforme Quadro 3:

Quadro 3 – Enquadramento metodológico da pesquisa

Do ponto de vista de	Enquadramento
Natureza	Pesquisa Aplicada: buscou-se gerar conhecimento para aplicabilidade prática, de modo a sugerir soluções para um processo existente.
Abordagem do problema	Pesquisa Quali-quantitativa: considerou-se que há uma conexão mutável entre a realidade e os sujeitos envolvidos no escopo pesquisado, não podendo ser observado e trazido apenas em números, mas com objetivo de retratar o contexto e atribuir conceitos a partir das análises das concepções e fatos levantados. O processo e seu significado foram os pontos principais desta pesquisa, além de aplicar métodos quantitativos para a realização de uma análise mais aprofundada sobre o tema pesquisado a partir do levantamento de dados e, ainda, da presunção das eventuais causas dos resultados obtidos.
Objetivos da pesquisa	Pesquisa Exploratória: buscou-se estabelecer maior proximidade com o problema com objetivo de torná-lo explícito de modo a consentir a criação de significados e proposições por meio das conclusões das análises. Implicou levantamento bibliográfico e documental. Pesquisa Descritiva: ademais, buscou-se apontar as características do contexto do escopo determinado, assim como o estabelecimento de relações entre suas possíveis variáveis, envolvendo o uso de um <i>checklist</i> e observação das práticas atuais.

Fonte: Elaboração própria (2023).

3.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS DA PESQUISA

Esta pesquisa utiliza-se de pesquisa bibliográfica, análise documental e protocolo de observação direta formal caracterizada pelo desenvolvimento de “[...] protocolos de observação como parte do protocolo do estudo de caso, e pode-se pedir ao pesquisador de campo para avaliar a incidência de certos tipos de comportamentos durante certos períodos no campo” (YIN, 2016. p. 94). Assim, foram realizados os seguintes procedimentos metodológicos (SILVA, 2005):

- a) Levantamento bibliográfico nas áreas de transparência pública e controle social, no âmbito da administração pública, a partir de pesquisa nas bases de periódicos com data de publicação igual ou maior ao ano de 2012, quando há eficácia total da regulamentação da LAI prevista em Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, utilizando cruzamentos entre as palavras-chaves “acesso à informação”, “transparência”, “administração pública” e “controle social”;
- b) Levantamento e análise documental das normas legais e infralegais federais que traçam diretrizes, regulamentam e estão relacionadas ao acesso à informação que tenham sido publicadas a partir do ano de 1988, data da promulgação da Constituição que assegura esse direito;
- c) Levantamento e análise documental de manuais editados pelo MS e por órgãos de controle a nível federal, a CGU e o Tribunal de Contas da União (TCU), também com publicação posterior ao ano de 2012, com a finalidade de identificar orientações e convenções quanto ao cumprimento da LAI e;
- d) Realização de levantamento por meio de um *checklist*, no caso da transparência ativa, montado de acordo com requisitos apontados pela LAI e estruturado admitindo a sequência adotada pela CGU que caracteriza a disposição destes elementos em seus níveis e subníveis (MÉLO, 2019), com o tratamento das informações, selecionando os dados mais relevantes para análise, interpretação e apresentação do diagnóstico. Como cerne orientador desta pesquisa, os ritos elencados no manual desenvolvido pela CGU (2022) intitulado “Guia de Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal”, que é uma compilação de obrigações, cujo objetivo é auxiliar no cumprimento das obrigações previstas na Lei de Acesso à Informação.
- e) Realização de levantamento, no que tange a transparência passiva, na planilha consolidada com os pedidos de acesso à informação solicitados pelos cidadãos ao MS de 2019 a 2022 a fim de verificar se os temas solicitados estão disponíveis no portal do MS e se as respostas enviadas pelo MS foram adequadas, de forma clara, objetiva e completa.

3.3 PROCEDIMENTOS PARA COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Utiliza-se da Análise de Conteúdo de Bardin (2016) para organização das fases de pesquisa, isto é: o método utilizado perpassa uma análise prévia, a exploração do material, por último, o tratamento e interpretação dos resultados.

No Quadro 4, apresentam-se as etapas de realização desta pesquisa a fim de esclarecer melhor todo o processo executado:

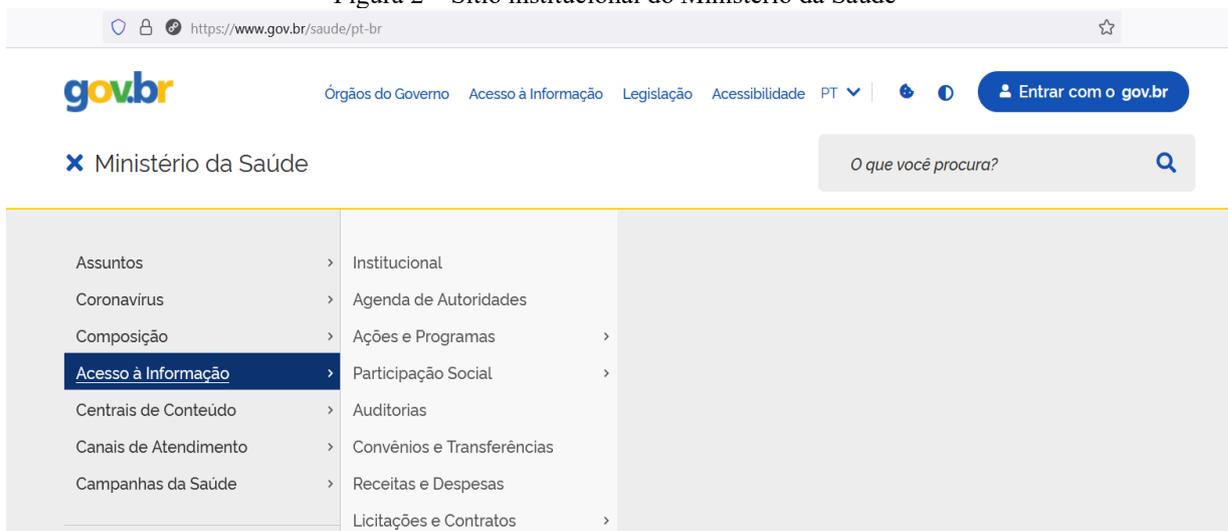
Quadro 4 – Etapas de realização da pesquisa

Etapas de realização da pesquisa	
Etapa 1	Acesso ao site institucional do Ministério da Saúde (saude.gov.br) para observação e análise direta e sistemática dos tópicos constantes da Aba Acesso à Informação, bem como verificação dos recursos de acessibilidade e existência de Painel de Dados Abertos.
Etapa 2	Os resultados obtidos da observação dos itens constantes nos quadros instrumentos de pesquisa a partir do instrumento de escala de pontuação foram consolidadas em planilha Excel.
Etapa 3	Após obtida a pontuação, foi realizado o somatório e determinada a porcentagem de cumprimento dos itens analisados.
Etapa 4	Acesso ao Sistema Fala.BR para observação direta e sistemática de todos os pedidos de acesso à informação e suas respectivas respostas e recursos quando houver.
Etapa 5	Os resultados da análise de cada resposta foram consolidados em planilha Excel.

Fonte: Elaboração própria (2023).

As informações produzidas pelo Ministério da Saúde são essenciais para a sociedade, uma vez que traz referências, esclarecimentos e orientações no que tange a promoção, a prevenção e a assistência à saúde. Na Figura 1, identifica-se a localização do menu “Acesso à Informação” no sítio eletrônico da instituição.

Figura 2 – Sítio institucional do Ministério da Saúde



Fonte: Brasil (c2021b).

Foram analisados 53 pontos de transparência ativa, sendo assim a pontuação máxima a ser alcançada pelo MS é de 53,0 pontos. Obtida a pontuação de cada item, foi calculado o percentual de atendimento, e com esse dado foi elaborado um quadro demonstrativo a fim de evidenciar a adequação à LAI. As informações foram coletadas em planilha do Excel, com o auxílio do recurso comentário e notas, que foram inseridas por célula de informação, com a intenção de facilitar a compreensão da pontuação concedida a cada quesito analisado. Foi realizada uma primeira coleta em novembro/2022 e a revisão dos dados em fevereiro/2023 e junho/2023.

O instrumento utilizado objetiva analisar de que modo se dá o cumprimento da LAI pelo Ministério da Saúde. Foi realizada a coleta de dados com o instrumento dividido em quatro partes: questões relacionadas quanto à publicidade das informações, quanto à acessibilidade e qualidade das informações e a última parte quanto às informações em formato de Dados Abertos.

As informações necessárias à transparência ativa foram distribuídas em 57 itens, divididos em 16 grandes áreas intituladas: Institucional, Ações Programas, Participação Social, Auditoria, Convênios e Transferências, Receitas e Despesas, Licitações e Contratos, Servidores, Informações Classificadas, Serviço de Informação ao Cidadão, Perguntas Frequentes, Sanções Administrativas, Acessibilidade, Linguagem, Disponibilidade das Informações e Dados Abertos (BRASIL, 2022). Conforme distribuição no quadro 5:

Quadro 5 – Itens avaliados por área temática

(continua)

Quanto a publicidade das informações	
Área Temáticas	Itens Analisados
Institucional	Estrutura organizacional (Organograma)
	Base jurídica da estrutura e competências
	Lista dos principais cargos (quem é quem)
	Telefones, endereços e e-mail dos ocupantes dos cargos
	Agenda das autoridades
	Horários de atendimento
	Currículo dos ocupantes dos principais cargos
Ações e Programas	Programas, projetos e ações
	Unidade responsável
	Metas
	Indicadores
	Resultados
	Carta de Serviço
	Renúncia de Receita
	FAT
Participação Social	Ouvidoria
	Audiências ou consultas públicas
	Conselhos e órgãos colegiados

Quadro 5 – Itens avaliados por área temática

(conclusão)

Quanto a publicidade das informações	
Auditoria	Relatório de Auditoria
	Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT)
	Processos de auditorias anuais de contas
	Relatório de Gestão
Convênio e Transparência	Repasse e transferência de recursos financeiros
Receitas e Despesas	Receitas públicas
	Execução orçamentária
	Diárias e passagens
Licitações e Contratos	Procedimentos licitatórios
	Contratos
Servidores	Empregados Terceirizados
	Concursos
	Servidores
	Remuneração e/ou subsídios
Informações classificadas	Data da atualização das Informações Classificadas
	Formulário de pedido de desclassificação e recursos
	Rol das informações classificadas
	Rol das informações desclassificadas
Serviço de Informação ao Cidadão	Formulário de solicitação de informação em meio físico
	Informações básicas sobre o SIC
	Relatórios estatísticos de atendimento à LAI
Perguntas Frequentes	Rol de perguntas e respostas frequentes
Sanções Administrativas	Sanções Administrativas aplicadas a pessoas, empresas, organizações e servidores públicos
Quanto à acessibilidade e qualidade das informações	
Área Temáticas	Itens Analisados
Acessibilidade	Ferramenta de busca
	Ferramenta de acessibilidade
Linguagem	Clareza das informações
Disponibilidade das Informações	Informações na íntegra
	Informações atualizadas
	Banner “acesso à informação”
	Outras informações em transparência ativa além das obrigatórias
Quanto às informações em formato de Dados Abertos	
Área Temáticas	Itens Analisados
Dados Abertos	Campo para acesso
	Gravação de relatórios
	Política de dados abertos
	Painel de dados abertos
	Relatório anual

Fonte: Adaptado de CGU (BRASIL, 2011a).

Para cada item há dados obrigatórios, são os elementos da informação, que devem constar publicados, conforme especificado pela CGU (BRASIL, 2022).

O tratamento dos dados se deu através da visita à página de transparência do Ministério da Saúde, verificando o funcionamento dos links de acesso à informação, bem como pontuando o atendimento às informações constante do *checklist* elaborado. Foram utilizadas pontuação 1,0

para atendimento integral, 0,5 para atendimento parcial e 0 para não atendimento dos pontos questionados, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Escala de pontuação

Categorização	Pontuação
Informação inexistente no site e não há link destinando a outra página que contenha o conteúdo	0
Informação existente, porém: - Link apresenta erro - Link para outra página, não remetendo à instituição pesquisada ou não possuindo o passo a passo para que a informação seja encontrada - Conteúdo desatualizado - Informação incompleta ou insuficiente	0,5
Informação completa e atualizada	1,0

Fonte: Elaboração própria (2023).

Como parâmetros de análise qualitativa das informações publicadas foram considerados: integral: as informações completas no site; claras: aquelas informações com facilidade de entendimento, com escrita simples – à qual pode ser encontrada com facilidade (FOSCACHES, 2020) – e atualizadas, as informações disponibilizadas em tempo real, oportunas, considerando-se atuais as informações publicadas. As informações de fácil acesso são aquelas encontradas no site de forma que sejam necessários poucos cliques, bem como aquelas encontradas por meio da ferramenta de busca, disponibilizada na página principal do portal da instituição. Na Tabela 2 é possível uma melhor visualização da avaliação dos itens:

Tabela 2 – Exemplo do método de avaliação dos itens da transparência ativa

Item avaliado	Questões	Avaliação
Institucional	Há divulgação da estrutura organizacional (organograma) e suas competências até o 4º nível hierárquico?	1,0
	O MS divulga a base jurídica de sua estrutura organizacional e competências até o 4º nível hierárquico?	1,0
	O MS divulga lista de seus principais cargos e respectivos ocupantes (quem é quem) até o 5º nível hierárquico?	0,5
	Há divulgação de telefones e e-mails de contato dos ocupantes de seus principais cargos até o 5º nível hierárquico?	0,5
	O MS divulga a agenda de autoridades até o 4º nível hierárquico?	1,0
	Estão disponíveis informações sobre o local, horário e as respectivas instruções que permitam ao interessado comunicar-se com o órgão?	0,5
	O MS publica os currículos de todos os ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior?	0,5
	Avaliação final por área temática	

Fonte: Elaboração própria (2023).

Para avaliação final da área temática, convencionou-se a adoção da média de avaliação de cada quesito, ou seja, é aplicada como avaliação final a porcentagem e a regra de três, um

método matemático, utilizado para resolver problemas de proporção com base em uma relação estabelecida entre dois ou mais valores conhecidos.

Em relação a investigação da transparência passiva, foram analisados 20.846 pedidos de acesso à informação pelo sistema Fala.BR dos anos de 2019 a 2022. Uma planilha contendo as perguntas, respostas, notas de satisfação dos usuários, o prazo de atendimento, o tipo de resposta e o recurso foi disponibilizada pela Coordenação de Transparência e Acesso à Informação do Ministério da Saúde, área detentora dos dados compilados, retirados do sistema Fala.BR. A partir do documento, todos os pedidos foram classificados em uma das 14 grandes áreas intituladas: Institucional, Ações Programas, Participação Social, Auditoria, Convênios e Transferências, Receitas e Despesas, Licitações e Contratos, Servidores, Informações Classificadas, Serviço de Informação ao Cidadão, Perguntas Frequentes, Sanções Administrativas, Sistema Eletrônico de Informações e Dados Abertos. Foram identificados também o assunto das solicitações.

Após a classificação, foi realizada uma avaliação qualitativa das respostas dadas pelo MS identificando a clareza, o prazo médio, nível de satisfação dos usuários, os tipos, a localização da informação e se houve recurso. Os dados foram apresentados sob forma de gráficos e tabelas para demonstração dos resultados.

O tratamento dos dados se deu através da avaliação de cada item de uma planilha disponibilizada pelo setor responsável pelo atendimento ao cidadão do Ministério da Saúde, contendo todas as informações separadas por ano conforme Quadro 6.

Quadro 6 – Parâmetros analisados das respostas

(continua)

Categorização	Pontuação
Classificação	Institucional, Ações Programas, Participação Social, Auditoria, Convênios e Transferências, Receitas e Despesas, Licitações e Contratos, Servidores, Informações Classificadas, Serviço de Informação ao Cidadão, Perguntas Frequentes, Sanções Administrativas, Sistema Eletrônico de Informações e Dados Abertos
Assuntos	Dados de doenças, Assuntos de Gestão de Pessoas, Medicamentos, Insumos de Saúde, Acesso a processo, Imunização, Publicidade e Propaganda, Farmácia Popular, Obras/Reformas, Orçamento, Repasse de Recursos, Despesas com programas, Agenda, Relatórios de auditorias, Contatos de telefone e e-mails, Organograma, Concursos e Seleções, Assistência Médica do Exterior, Legislação, Vigilância, entre outros.
Prazo de atendimento	Quantidade de dias entre a Solicitação e a Resposta (em dias)
Clareza das respostas	Escala de 1 (difícil compreensão) a 5 (fácil compreensão)
Nível de satisfação do usuário da resposta enviada pelo MS	Valor de 1 para não atendeu a 5 para atendeu plenamente
Tipo de resposta	Acesso Concedido, Acesso Negado, Acesso Parcialmente Concedido, Informação inexistente

Quadro 7 – Parâmetros analisados das respostas

(conclusão)

Categorização	Pontuação
Análise da Informação	Publicada, Poderia ser publicada, Deveria ser publicada, Específico, competência de outro órgão, competência de outro ente federativo, Desatualizado, Incompleto, Melhorar o formato para facilitar a compreensão.
Recurso	Sim ou não. Se sim, qual a instância (1ª, 2ª, 3ª ou 4ª)

Fonte: Elaboração própria (2023).

No quadro 7 é possível uma melhor visualização da avaliação dos itens:

Quadro 8 – Exemplo do método de avaliação dos itens da transparência passiva

Solicitação	Prezados, solicito a base de dados do cadastro SISAGUA em formato aberto (xlsx) por município com código do IBGE e em um único arquivo com série e histórica dos anos de 2014 até 2017. Aguardo retorno.
Resposta	Prezada Cidadã, De acordo com a demanda, segue link para acessar os dados solicitados: http://dados.gov.br/dataset?q=sisagua Atenciosamente,
Classificação	Dados Abertos
Assunto	Vigilância
Prazo de atendimento	32 dias
Clareza das Respostas	5
Nível de satisfação do usuário da resposta enviada pelo MS	4,8
Tipo de resposta	Acesso Concedido
Localização da Informação	Publicado
Recurso	Não

Fonte: Elaboração própria (2023).

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 TRANSPARÊNCIA ATIVA

A análise dos resultados foi elaborada, a princípio, por área temática, para posterior conclusão do cenário de transparência no sítio eletrônico do MS, com justificativa, principalmente, nos preceitos trazidos pela LAI e indexados pela CGU por meio do Guia de Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal (CGU, 2022). Todas as proposições abaixo se referem às informações que devem estar contidas no menu “Acesso à Informação” (BRASIL, c2021b), como forma de facilitar a navegação dos usuários por meio do padrão adotado no âmbito do Governo Federal.

No menu “Acesso à Informação” há intitulado “Institucional”, na qual foram apresentadas as informações essenciais inerentes à estrutura e funcionamento do órgão, são elas: horários de atendimento e legislação, estrutura organizacional, funções, competências, autoridades e suas agendas. Na aplicação do *checklist*, na Tabela 3, observou-se que dos sete itens, quatro apresentam informações incompletas e desatualizadas, são elas: lista de seus principais cargos e respectivos ocupantes (quem é quem), seus respectivos contatos, o telefone geral do órgão e o currículo dos dirigentes do MS.

Tabela 3 – Avaliação da área Institucional

Área Temática	Itens Analisados	Avaliação
Institucional	Há divulgação da estrutura organizacional (organograma) e suas competências até o 4º nível hierárquico?	1,0
	O MS divulga a base jurídica de sua estrutura organizacional e competências até o 4º nível hierárquico?	1,0
	O MS divulga lista de seus principais cargos e respectivos ocupantes (quem é quem) até o 5º nível hierárquico?	0,5
	Há divulgação de telefones e e-mails de contato dos ocupantes de seus principais cargos até o 5º nível hierárquico?	0,5
	O MS divulga a agenda de autoridades até o 4º nível hierárquico?	0,5
	Estão disponíveis informações sobre o local, horário e as respectivas instruções que permitam ao interessado comunicar-se com o órgão?	0,5
	O MS publica os currículos de todos os ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior?	0,5
	Avaliação de transparência por área temática	4,5 64,28%

Fonte: Adaptado de CGU (2022).

No que se refere à apresentação das agendas dos ocupantes dos cargos (CGU, 2022), foi criado um sistema e-Agendas, para facilitar a inserção e disponibilização das informações

de forma clara e objetiva dos compromissos públicos, presentes recebidos, hospitalidades recebidas em representação inclusive em viagens.

A avaliação da transparência da área temática foi parcialmente atendida, ou seja 64,28% das informações estavam disponíveis no sítio eletrônico. Haja vista que, embora o MS disponibilize informações fundamentais, elas estão incompletas e desatualizadas.

Na aba “Ações e programas”, são divulgadas as informações pertinentes aos programas, ações, projetos e atividades implementadas pelo Ministério da Saúde e estão separados pela unidade responsável pelo desenvolvimento e implementação.

Analisando a Tabela 4, o MS não diferencia “ações” de “programas” de “projetos”, colocando todas as informações em conjunto no mesmo link de acesso. Não foram encontradas informações em relação a obras executadas. Em relação às metas, indicadores e resultados, dos 51 programas/ações/projetos apresentados somente 13 apresentam todas as informações completas, orientações e documentação pertinente.

Tabela 4 – Avaliação da área Ações e programas

Área Temática	Itens Analisados	Avaliação
Ações e programas	Está disponível a lista dos programas, projetos e ações, obras e atividades executados?	0,5
	O MS divulga a unidade responsável pelo desenvolvimento e implementação de seus programas, projetos e ações?	1,0
	Há demonstração das principais metas de seus programas, projetos e ações?	0,5
	Há informações dos indicadores de resultado e impacto quando existentes relativos a seus programas, projetos e ações?	0,5
	O MS divulga os principais resultados de seus programas, projetos e ações?	0,5
	Há a divulgação da Carta de Serviços?	1,0
	O MS divulga informações gerais sobre programas que resultem em renúncias de receitas?	0,5
	O MS divulga informações sobre programas financiados pelo FAT?	1,0
		5,5
Avaliação de transparência por área temática		68,75%

Fonte: Adaptado de CGU (2022).

Em relação a Carta de Serviço, que é de fácil entendimento, objetiva e clara, com informações indispensáveis aos usuários da instituição, e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) estão atualizados e disponibilizados de forma correta.

Não foram encontradas informações sobre renúncia de receita e nem se possui concessões de recursos financeiros. Ainda que o MS não execute tais ações ou programas, deve-se obrigatoriamente criar este submenu e nele informar que não há conteúdo a ser publicado, porém não está apresentado no sítio eletrônico.

Mediante recursos e ferramentas de participação social, o Estado disponibiliza informações, elucida dúvidas, promove debates e presta contas à sociedade sobre ações e projetos de impacto significativo ou interesse social. Diante disso, a LAI instituiu que o acesso a informações públicas seja garantido mediante a realização de audiências ou consultas públicas e pelo incentivo à participação popular.

No Menu “Acesso à Informação”, na aba de Participação Social, há informações sobre o funcionamento da Ouvidoria e ao clicar no ícone, uma página é aberta com todas as informações completas e atualizadas, analisadas na Tabela 5.

Tabela 5 – Avaliação da área Participação Social

Área Temática	Itens Analisados	Avaliação
Participação social	Há divulgação sobre a Ouvidoria e seu funcionamento?	1,0
	Há divulgação das audiências ou consultas públicas, conferências previstas e as realizadas?	0,5
	Há informações sobre os Conselhos e órgãos colegiados?	0,5
	Avaliação de transparência por área temática	2,0
		50%

Fonte: Adaptado de CGU (2022).

Segundo a CGU (2022, p. 17), “caso o órgão divulgue as informações relativas a esses itens em outro local de seu site pode, alternativamente, disponibilizar link remetendo para a referida área”, acrescentando também que é obrigatória a criação do item de navegação mesmo que o órgão não possua nenhuma informação sobre o tema (CGU, 2022). No caso do MS, apesar de não estar de forma padronizada, as informações são encontradas em outra aba no site do MS, porém não disponibiliza o link remetendo para a referida área. Verificou-se que as informações estão incompletas, com documentos apenas de alguns anos.

Os quesitos dessa área temática são essenciais ao controle social, uma vez que representam as formas que a sociedade tem de participar da gestão, seja compondo um conselho, seja acompanhando as votações, pautas, realizando denúncias, consultando dados ou informações para favorecer a sua interação com o órgão, daí a gravidade das omissões.

Na avaliação dos quesitos relacionados ao tema auditoria, na Tabela 6, foram verificadas fragilidades como Relatórios Anuais de Atividades de Auditoria Interna (RAINT) divulgados de 2015 a 2020, somente os dos anos de 2014, 2015, 2017 e 2018, Relatórios de Gestão disponibilizado dos anos de 2011, 2012 e 2020, e não disponibilização de Relatórios e Certificados de Auditorias Anuais de Contas. A avaliação final da área temática Auditoria foi de 50%. Destaca-se a falta de atualização dos dados referentes as auditorias, o que demonstra falha na transparência institucional em um ponto essencial ao controle social.

Tabela 6 – Avaliação da área Auditorias

Área Temática	Itens Analisados	Avaliação
Auditorias	O MS divulga informações sobre o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT)?	0,5
	O MS divulga informações sobre os processos de auditorias anuais de contas?	0,5
	Estão disponíveis os relatórios de gestão?	0,5
	O MS divulga seus relatórios e certificados de auditoria?	0,5
Avaliação de transparência por área temática		2,0
		50%

Fonte: Adaptado de CGU (2022).

Nesta seção, conforme Tabela 7, são divulgadas informações sobre os repasses e transferências de recursos financeiros efetuados pelo Ministério da Saúde.

Tabela 7 – Avaliação da área Convênios e Transferências

Área Temática	Itens Analisados	Avaliação
Convênios e Transferências	São divulgadas informações relativas a repasses e transferências de recursos financeiros?	1,0
Avaliação de transparência por área temática		1,0
		100%

Fonte: Adaptado de CGU (2022).

O Fundo Nacional de Saúde, instituído pelo Decreto n.º 64.867, de 24 de julho de 1969, reorganizado pelo Decreto n.º 806, de 24 de abril de 1993, e reestruturado pelo Decreto n.º 3.774, de 15 de março de 2001, é o gestor financeiro dos recursos destinados a financiar as despesas do MS bem como dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Único de Saúde (SUS). Foram disponibilizados os *links* do Portal da Transparência, Plataforma + Brasil, Financiamento ACE e do Fundo Nacional de Saúde, onde podem ser encontradas as informações relativas a repasses e transferências de recursos financeiros, inclusive as orientações de busca de informações, seguindo as recomendações da CGU (2022).

É essencial que o órgão forneça orientações ao usuário de como acessar os dados para que transparência seja confiável e não haja comprometimento da objetividade e clareza na apresentação dos dados (CGU, 2022).

Nesta seção, são divulgadas informações sobre a execução orçamentária e financeira detalhada do MS. A orientação da CGU (2022) é que seja disponibilizado *link* para consulta às receitas, execução orçamentária e diárias e passagens no Portal da Transparência, com orientações de como acessar o conteúdo desejado, e concluiu-se que o MS, conforme demonstrado na Tabela 8, divulgou todas as informações, cumprindo 100% dos itens avaliados.

O item “Convênios e Transferências foi o primeiro em todo o estudo a ser avaliado como atendido em todas as questões do *checklist*.”

Tabela 8 – Avaliação da área Receitas e despesas

Área Temática	Itens Analisados	Avaliação
Receitas e despesas	O MS divulga informações sobre sua receita pública?	1,0
	Há a divulgação das informações sobre a execução das despesas?	1,0
	O MS divulga informações detalhadas sobre suas despesas com diárias e passagens?	1,0
Avaliação de transparência por área temática		3,0 100%

Fonte: Adaptado de CGU (2022).

É de extrema importância que o órgão apresente com clareza as suas receitas, seu orçamento, valores liquidados, pagos e as informações sobre diárias e passagens a todo interessado, para que seja assegurado o acesso às informações sobre a destinação dos recursos públicos do MS.

Referente à transparência sobre Licitações e Contratos, conforme consta na Tabela 9, observou-se que o MS informa os dados em 6 quadrantes sobre licitação (licitações, leilões, pregões e credenciamentos, chamamentos públicos, sessões públicas, aquisições internacionais de medicamentos para IOT, plano anual de contratações e requisições de anestésicos) e 6 quadrantes sobre contratos (ASCOM, Coronavírus, Bens e Serviços Administrativos – SAA, Departamento de Logística em Saúde, Superintendências e SESAI). O conteúdo está separado por assunto e depois por ano.

Tabela 9 – Avaliação da área Licitações e Contratos

Área Temática	Itens Analisados	Avaliação
Licitações e Contratos	Há publicidade dos procedimentos licitatórios?	0,5
	Há divulgação das informações sobre os contratos firmados em seu âmbito?	0,5
Avaliação de transparência por área temática		1,0 50%

Fonte: Adaptado de CGU (2022).

Ao clicar nos anos, há pastas vazias e outras com informações incompletas. Por exemplo, no item Contratos SEMS, tem os anos 2021, 2020, 2019, 2018, 2017, 2016, 2013 e 2010, somente o ano de 2021 possui contratos disponíveis para *download* e apenas de uma unidade da federação. Nos demais anos, as pastas estão vazias.

No item “Contratos da Secretaria Especial de Saúde Indígena”, há pastas dos anos de 2017 a 2022, todas vazias e, logo abaixo, as pastas separadas por Distritos Sanitários Especiais

Indígenas- DSEI, na qual possui a tela do sistema “compras.gov.br”, contendo todas as informações dos contratos de cada DSEI como: número do contrato, fornecedor, data de início e fim da vigência, valor global e da parcela, número de parcelas e o histórico.

Na seção “Servidores”, são divulgadas as informações sobre concursos e seleções, colaboradores terceirizados, estagiários, relatórios de avaliação de desempenho e desenvolvimento de servidores do Ministério da Saúde, na Tabela 10.

Tabela 10 – Avaliação da área Servidores

Área Temática	Itens Analisados	Avaliação
Servidores	O MS divulga a relação completa de empregados terceirizados?	0,5
	O MS divulga as íntegras dos editais de concursos públicos realizados?	0,5
	Há divulgação das informações sobre seus servidores?	0,5
	O MS disponibiliza e mantém atualizada tabela da remuneração e/ou subsídio de cada servidor, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa?	0,5
Avaliação de transparência por área temática		2,0 50%

Fonte: Adaptado de CGU (2022).

Um dos itens diz respeito às informações sobre os empregados terceirizados. A terceirização é uma forma de execução indireta de atividade acessórias da Administração Pública, regulamentada por meio do Decreto n.º 2.271, de 7 de julho de 1997. Apesar de não serem servidores, as despesas realizadas para a sua contratação são contabilizadas para fins de apuração dos gastos com despesa pessoal, conforme dispõe o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar n.º 101, de 2000. A planilha de Excel dos terceirizados está desatualizada há mais de um ano. Em relação aos concursos e seleções, a página não está completa e está desatualizada em relação às informações sobre os concursos públicos.

Há disponibilização do *link* do Portal da Transparência e o passo a passo de como o usuário acessa as informações referente aos servidores. De acordo com a CGU (2022), são divulgadas as informações pertinentes aos servidores do órgão. A disponibilização do *link* que remete ao Portal da Transparência acompanhada de uma orientação aos usuários para busca das informações é satisfatória para publicizar os dados.

Tem-se duas consequências diretas mensuráveis que foram observadas ao analisar os dados no Portal da Transparência: a dificuldade de controle social, já que nem sempre é útil informação desatualizada e, talvez a mais complicada de todas, é a demora para serem incluídos os nomes dos novos servidores que ingressaram no Poder Executivo Federal. Pode-se chegar ao caso de uma pessoa ser nomeada e exonerada sem seu nome ter aparecido no Portal da Transparência.

Nesta seção, na Tabela 11, em cumprimento ao art. 45 do Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012, são divulgados o rol das informações classificadas em cada grau de sigilo e o rol das informações desclassificadas nos últimos doze meses no âmbito do Ministério da Saúde.

Tabela 11 – Avaliação da área Informações Classificadas

Área Temática	Itens Analisados	Avaliação
Informações Classificadas	Há divulgação da data da última atualização do rol de informações classificadas?	1,0
	O MS disponibiliza o formulário de pedido de desclassificação e recurso referente a pedido de desclassificação?	0,5
	Há disponibilização do rol das informações classificadas em cada grau de sigilo?	0,5
	O MS divulga o rol das informações desclassificadas, no período de 1º de junho do ano anterior a 31 de maio do corrente ano, em cada grau de sigilo?	0
Avaliação de transparência por área temática		2,0 50%

Fonte: Adaptado de CGU (2022).

Nesta aba constam as informações classificadas e as desclassificadas até o ano de 2021. Há uma informação que o MS não desclassificou informação nos últimos 12 meses, porém, não foi encontrada uma data de referência, portanto foi considerado que não existe a informação divulgada corretamente. O formulário de pedido de desclassificação conta no sítio eletrônico, porém o de recurso inexistente.

Na aba Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, Tabela 12, informações como localização, horário de funcionamento, telefones, e-mails, orientações estão disponibilizadas no sítio de forma completa e atualizada. O formulário de solicitação para os usuários que queiram levar fisicamente no órgão também está disponível. Ao clicar no link do serviço, é redirecionado para o Fala.BR, novo sistema oficial do SIC que permite que o cidadão faça pedidos de informações públicas e manifestações de ouvidoria em um único local, a partir de um cadastro único.

Tabela 12 – Avaliação da área Serviço de Informação ao Cidadão

Área Temática	Itens Analisados	Avaliação
Serviço de Informação ao Cidadão	O MS disponibiliza o modelo de formulário de solicitação para aqueles que queiram apresentar o pedido em meio físico junto ao SIC?	1,0
	O MS divulga informações sobre o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) [localização, horário de funcionamento, nome dos servidores, telefone e e-mails específicos para orientação e esclarecimento de dúvidas, nome e cargo da autoridade de monitoramento da LAI]?	1,0
	O MS divulga os relatórios estatísticos contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes (Relatório Anual da Autoridade de Monitoramento)?	1,0
Avaliação de transparência por área temática		3,0 100%

Fonte: Adaptado de CGU (2022).

O link para os relatórios estatísticos de atendimento à LAI está válido. O sítio eletrônico do MS possui ferramenta de busca, conforme recomendação da (CGU, 2022).

Quanto ao quesito “Perguntas Frequentes”, na Tabela 13, foi observado que o sítio eletrônico foi alimentado com uma sistemática de atualização das perguntas e respostas frequentes dos usuários de maneira a retratar a realidade institucional.

Tabela 13 – Avaliação da área Perguntas Frequentes

Área Temática	Itens Analisados	Avaliação
Perguntas Frequentes	Estão disponíveis no sítio eletrônico do MS as perguntas e respostas mais frequentes da sociedade?	1,0
Avaliação de transparência por área temática		1,0
		100%

Fonte: Adaptado de CGU (2022).

Um item com perguntas e respostas frequentes tem o condão de munir os usuários com as informações de maior interesse da comunidade, possibilitando, inclusive, a diminuição da demanda de pedidos de informação no Sistema do Serviço de Informação ao Cidadão do Instituto.

Em 2022, foi lançado um novo Guia de Transparência Ativa pela CGU e por ser uma aba recente “Sanções Administrativas”, não consta disponível no site do MS, conforme Tabela 14.

Tabela 14 – Avaliação da área Sanções administrativas

Área Temática	Itens Analisados	Avaliação
Sanções administrativas	Estão disponíveis, as sanções administrativas aplicadas às pessoas, às empresas, às organizações não governamentais e aos servidores públicos?	0
Avaliação de transparência por área temática		0
		0%

Fonte: Adaptado de CGU (2022).

Há uma ferramenta de pesquisa no campo disponível no canto superior direito na qual a busca é realizada no site do MS ou em todo domínio gov.br. Porém, em algumas buscas os resultados não são apresentados de forma clara e objetiva, uma vez que o usuário realiza vários cliques para alcançar o resultado desejado, conforme avaliação na Tabela 15.

Tabela 15 – Avaliação da acessibilidade e qualidade das informações

Área Temática	Itens Analisados	Avaliação
Acessibilidade e Qualidade das Informações	Contém ferramentas de pesquisa de conteúdo que efetivamente permite o acesso às informações de forma fácil, clara, objetiva e transparente?	0,5
	Existem medidas para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência visual ou auditiva?	1,0

(continua)

Tabela 15 – Avaliação da acessibilidade e qualidade das informações

Área Temática	Itens Analisados	(conclusão) Avaliação
	A linguagem utilizada é de fácil compreensão, simples, clara?	0,5
	A informação publicada demonstra-se íntegra?	0,5
	As informações divulgadas estão atualizadas?	0,5
	Possui banner na página inicial onde consta “acesso à informação” ou alguma outra forma de redirecionamento para seção com conteúdo mínimo de informações sobre transparência ativa e passiva?	1,0
	Há outras informações em transparência ativa além das obrigatórias	0,5
		4,5
	Avaliação de transparência por área temática	64,28%

Fonte: Adaptado de CGU (2022).

O sítio do MS segue as diretrizes do e-MAG (Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico), de acordo com as normas do Governo Federal, em consonância ao Decreto n.º 5.296, de 2.12.2004. Na Internet, a acessibilidade relaciona-se às recomendações do *World Content Accessibility Guide* (WCAG) do W3C e no caso do Governo Brasileiro ao e-MAG (Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico). O e-MAG está disposto às orientações internacionais, mas estabelece parâmetros de procedimentos acessível para sites governamentais. Na parte superior do portal encontra-se uma barra de acessibilidade onde se localizam botões de navegação padronizados e a opção para alterar o contraste. Essas ferramentas estão disponíveis em todas as páginas do portal.

A linguagem das informações publicadas em alguns itens não é clara e de simples compreensão. Ao acessar o Portal da Transparência, na aba receita e despesas, ele traz informações engessadas, com poucos filtros, dificultando a busca da informação pelo usuário. Há planilhas disponíveis com códigos, caracteres especiais dificultando a interpretação dos dados.

Todavia, o que não se pode esquecer é que tornar algo público não é o suficiente para garantir que o cidadão tenha, de fato, acesso à informação. É preciso, também, informar o público de maneira clara e compreensiva. A própria LAI, no artigo 5º, preconiza que toda informação a ser disponibilizada deve ter uma linguagem clara e objetiva, independente do cidadão que irá buscar as informações. Isto posto, é possível encontrar um glossário no portal da Transparência, que traz concepções, todavia, não de alcance de todo cidadão.

Além dos itens obrigatórios que devem constar na aba “Acesso à Informação”, outros links contendo informações são disponibilizados como: Sistema Eletrônico de Informações – SEI; Banco de preços em saúde, um sistema destinado ao registro e à consulta de informações de compras de medicamentos e produtos para saúde; SIOPS, um sistema informatizado de

alimentação obrigatória e acesso público, instituído para coleta, recuperação, processamento, armazenamento, organização e disponibilização de informações referentes às receitas totais e às despesas com saúde dos orçamentos públicos em saúde, informados pelos gestores da União, estados e Municípios; Governança Pública, na qual apresenta o Planejamento Estratégico do MS do período de 2020 – 2023, a política de Gestão de Riscos (PGR/MS) e o Comitê Interno de Governança e Gestão do SUS. Porém, constam informações desatualizadas e pastas vazias.

Nesta seção, é externado o Plano de Dados Abertos (PDA) do Ministério da Saúde, como demonstrado na tabela 16. Desde 2009, o governo brasileiro vem executando ações para o desenvolvimento de uma política de disseminação de dados e informações governamentais para a livre utilização pela sociedade. Estas ações estão alinhadas com uma mobilização global para socialização do acesso a dados e informações no paradigma de dados abertos.

Tabela 16 – Informações em formato de Dados Abertos

Área Temática	Itens Analisados	Avaliação
Informações em formato de Dados Abertos	Há a divulgação de um campo para acesso às informações em formato de Dados Abertos?	0,5
	Existe a possibilidade de gravação de relatórios de informações em diversos formatos eletrônicos, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações?	0,5
	É divulgada as informações sobre a implementação da política de dados abertos?	1,0
	O MS divulga a análise dos indicadores do Painel de Dados Abertos?	0
	Há divulgação do relatório anual de execução do Plano de Dados Abertos?	0
		2,0
Avaliação de transparência por área temática		40%

Fonte: Adaptado de CGU (2022).

O Plano de Dados Abertos é um instrumento orientador das ações de implementação e promoção de abertura de dados, incluindo os geoespacializados, que obedecerá aos requisitos mínimos de qualidade, facilitando a compreensão e a reutilização das informações. O documento corresponde ao período de 2022-2023, disponível integralmente, dispõe do planejamento em relação à implantação e racionalização dos processos de publicação de dados abertos nas instituições públicas. Percebe-se que não houve interrupção dos trabalhos de atualização do sítio.

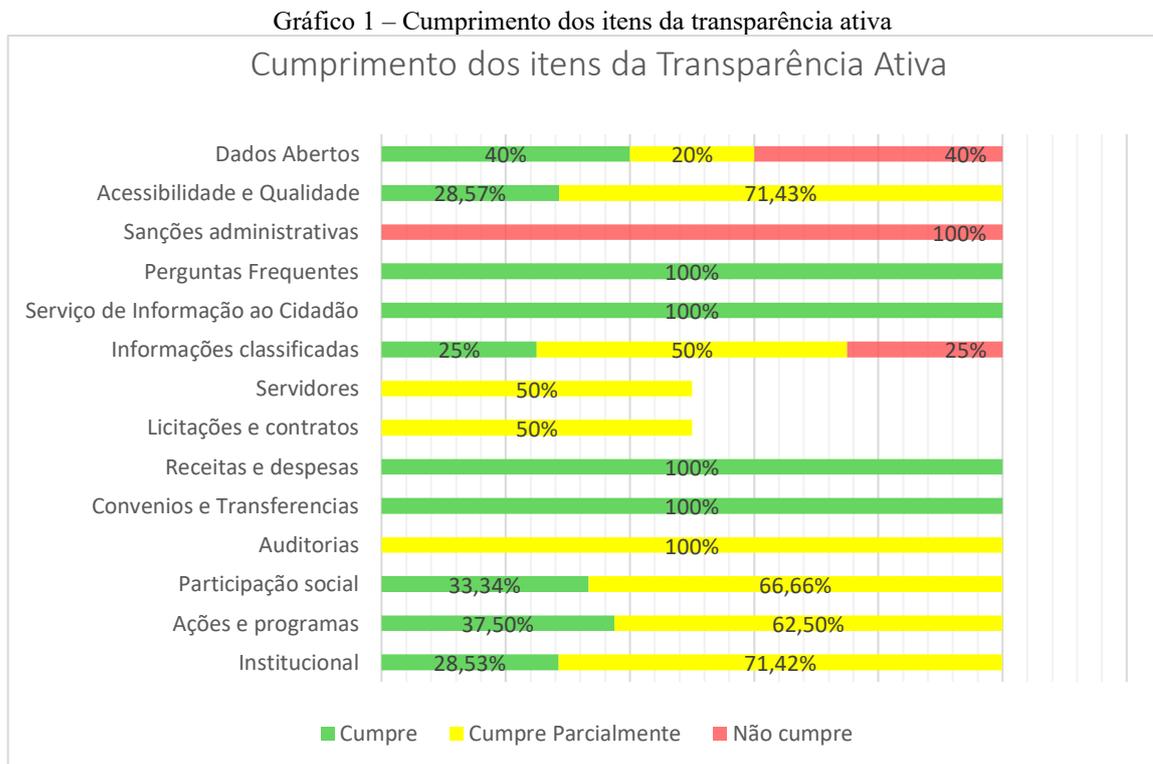
A institucionalização do Plano de Dados Abertos, sua governança e revisões são comunicadas a todo o Ministério da Saúde e à sociedade por intermédio do site do DEMAS (<https://www.gov.br/saude/ptbr/composicao/se/demas>) e das páginas do MS na Internet e nos sites dados.gov.br e OpenDataSus. No site do MS há um *link* para acesso dos dados abertos

disponibilizados, porém o link está inativo, ao clicar apresenta erro permanece desde o início da avaliação do trabalho. E não é divulgado indicadores do Painel de Dados Abertos.

No OpenDataSus foram divulgados 30 conjuntos de dados, na qual é possível fazer o download nos formatos, PDF, ZIP CSV, CSV, API, XLS, XLSX, e ODT porém a informação desse link não consta no “Acesso à Informação” no site do MS. Se o usuário não ler o Plano de Dados, ele não tem conhecimento sobre essa ferramenta, por essa razão, o item foi avaliado com nota 5.

Ademais, no sítio eletrônico oficial do MS apesar de ser possível, a gravação de relatórios eletrônicos em diversos formatos, não é possível verificar a autenticidade (identificação do servidor, equipamento ou sistema que processou a informação) (MÉLO, 2019) e integridade (identificação pela fonte e acesso via link de redirecionamento a sua página de origem) (MÉLO, 2019) da informação, demonstrando fragilidade na transparência institucional.

Dos 53,0 pontos possíveis, o MS atingiu 33,5, o que equivale em média 63,20% das informações obrigatórias publicadas no sítio institucional. O gráfico 1, demonstra o resultado da avaliação realizada, na qual verificou-se que o Ministério da Saúde deixou de publicar de forma insuficiente, parte das informações obrigatórias, em seu portal na Internet, informações exigidas pela legislação e recomendadas pelas boas práticas de transparência.



Fonte: Elaboração própria (2023).

A não publicação dessas informações, além de configurar afronta ao direito fundamental de acesso à informação de interesse público, dificulta a tarefa de fiscalizar: a aplicação de recursos em programas, ações e projetos governamentais; a execução dos procedimentos licitatórios; a arrecadação da receita pública; bem como as despesas com os servidores públicos, em especial no que tange ao pagamento de salários, diárias e passagens.

Há um entendimento de que o modelo proposto pela CGU é muito rigoroso para a realidade brasileira, mas também se tem entendimento de que existe tecnologia à disposição, assim como um movimento político e social no sentido de estreitar as relações entre governo e sociedade. O que precisa ser verificado é se funcionam as relações digitais entre e sociedade e, antes disso, se existe efetiva predisposição pelo governo de abrir canais de participação nos portais e, ainda, se há correspondência (interesse) por parte da sociedade.

4.2 TRANSPARÊNCIA PASSIVA

A solicitação de acesso à informação, com conformidade com a LAI, o órgão pode negar de forma justificada (PERES; SASSO; PAULA; VARELA, 2020) ou, mesmo que conceda a informação, não é assegurado que ela seja de fácil compreensão para o solicitante, que refira aos fatos praticados pela (OLIVEIRA; CKAGNAZAROFF, 2022), embora a legislação determine o dever do Estado de fornecer informações claras e autênticas. Sendo assim, a pesquisa pretende analisar a transparência passiva no MS concernente aos prazos estipulados na LAI e à qualidade das respostas obtidas.

Avaliar o nível de transparência, possibilita apontar as limitações na aplicação da transparência passiva e, destarte, contribuir para que os responsáveis pelo monitoramento da LAI possam qualificar melhor a transparência no órgão e identificar os pontos que carecem de reformulação para um acesso positivo, o que contribuirá também para maior efetividade de transparência para o cidadão (BRASIL, c2021a).

A Tabela 17 apresenta um panorama geral da transparência passiva no Ministério da Saúde.

Tabela 17 – Visão geral da transparência passiva

Ano	Total de Pedidos	Órgão mais demandado	Ranking (de 319 órgão)	Tempo Médio de Resposta
2019	5659	2º	243	21 dias
2020	5840	4º	254	22 dias
2021	5322	4º	283	26 dias
2022	4025	4º	236	16 dias

Fonte: Elaboração própria (2023).

É notório que o Ministério da Saúde é um dos órgãos do Executivo Federal mais demandados, porém o ranking qualitativo, está entre os piores órgãos.

A LAI define que as solicitações devem ser respondidas em até vinte dias, podendo o prazo ser prorrogado por mais dez dias, mediante fundamentação da qual o solicitante será notificado (BRASIL, 2011). O tempo médio, em dias corridos, não abrange o tempo para respostas aos recursos hierárquicos, sendo assim, a duração das respostas está acima do prazo previsto na lei, embora no último ano tenha sofrido uma queda considerável.

A análise dos tempos médios de resposta e da observância dos prazos legais é um indicativo de celeridade que demonstra a estrutura e capacidade de tratar as demandas no menor tempo viável. Destaca-se que a inobservância de prazo é grave e deve ser resolvido pelo MS com rapidez, já que atenta contra a legislação.

As solicitações registradas no sistema Fala.BR são qualificadas conforme o tipo de resposta. O acesso concedido diz respeito se o órgão dispôs integralmente a informação requerida. O acesso parcialmente concedido, no que lhe concerne, ocorre quando parte da informação é de acesso restrito e não pode ser disponibilizada. Em todas as ocorrências de acesso parcialmente concedido ou não concedido, o MS deve informar legalmente a indisponibilidade parcial ou total da informação. A Tabela 18 representa a equivalência de cada tipo de resposta nos últimos anos e demonstra que a maioria das solicitações de acesso à informação são concedidas total ou parcialmente.

É notório observar que a taxa de acessos concedidos diminuiu consideravelmente ao longo dos anos, enquanto a taxa de acessos negados e parcialmente concedidos aumentou.

Tabela 18 – Tipos de respostas aos pedidos

Ano	Acesso Concedido	Acesso Negado	Acesso Parcialmente Concedido	Informação inexistente
2019	81,50%	5,41%	4,91%	1,89%
2020	78,71%	7,96%	4,78%	1,70%
2021	72,68%	10,09%	6,26%	3,34%
2022	65,29%	9,57%	10,93%	1,89%

Fonte: Elaboração própria (2023).

Em relação à Satisfação do Usuário, os dados foram avaliados a partir da Pesquisa de Satisfação, funcionalidade do sistema Fala.BR que permite aos cidadãos avaliarem as respostas recebidas. Trata-se de um questionário, opcional, com duas perguntas que variam a depender do tipo de resposta, além de um campo para comentários. As opções disponíveis variam em uma escala de 1 (pior avaliação) a 5 (melhor avaliação).

A Tabela 19 mostra que, dos pedidos registrados entre 2019 e 2022, foram respondidas 2.160 pesquisas sobre as respostas enviadas pelo MS, o que corresponde a 10,3% do total de

pedidos, expressando ser muito baixa a adesão dos solicitantes à enquete. O percentual de adesão dos usuários para as pesquisas do MS foi inferior ao do Governo Federal (20,9%).

Tabela 19 – Nível de satisfação do solicitante

Ano	Ranking de Satisfação com o MS (319)	Média de Satisfação do usuário	Nível de satisfação das respostas	Resposta de fácil compreensão
2019	255	3,55	3,21	3,89
2020	245	3,6	3,25	3,94
2021	235	3,67	3,5	3,84
2022	178	4,21	4,06	4,36

Fonte: Elaboração própria (2023)

Ao analisar as notas médias atribuídas pelos respondentes em uma escala de 1 (pior avaliação) a 5 (melhor avaliação) na pergunta, observa-se que no decorrer dos anos as notas aumentaram. Isso pode refletir o empenho na melhoria da qualidade e da íntegra das respostas aos pedidos respondidos.

A Pesquisa de Satisfação dos Usuários do sistema Fala.BR é um instrumento importante para que os gestores saibam a percepção dos usuários quanto à qualidade das respostas. A baixa taxa de resposta à pesquisa, em relação ao total de solicitações registradas, caracteriza uma oportunidade para expandir a divulgação e estímulo à resposta. É importante mostrar que o emprego dos dados da pesquisa como contribuição para a gestão dos pedidos demonstra um importante feedback à sociedade. Os usuários são mais incentivados a responder às perguntas se notarem que seu ponto de vista foi avaliado e considerado de alguma forma. O estímulo ao aumento na quantidade de respostas pode passar pelo aprimoramento da divulgação da enquete, em seguida, boletins com os resultados constantes da pesquisa e das ações adotadas.

Já em relação aos recursos, nos termos da LAI, nos casos de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, o solicitante poderá interpor recurso contra a decisão no prazo de dez dias a contar da sua ciência. Os recursos, de acordo com as negativas, podem passar pela autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, pela autoridade máxima do órgão, Controladoria Geral e por último, recurso administrativo à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) (BRASIL, 2011).

Pela Tabela 20, observa-se que, entre 2019 e 2022, 63,3% das decisões no Ministério foram mantidas na primeira instância recursal. Houve uma queda considerável de recursos ao longo dos anos, resultado que pode indicar respostas mais completas e compreensíveis pelo usuário. Do total de pedidos dos quatro anos, apenas 21,60% chegaram até as instâncias recursais. Medidas podem ser adotadas nos órgãos para que esse número seja cada vez menor.

Tabela 20 – Recursos

Ano	Total de Recursos	1ª instância (chefe hierárquico)	2ª instância (autoridade máxima do órgão)	3ª instância (CGU)	4ª instância (CMRI)
2019	1207	779	253	150	25
2020	1104	743	235	116	10
2021	1360	814	331	201	14
2022	674	416	147	83	28

Fonte: Elaboração própria (2023).

No menu principal dos sites institucionais, foi instituída pela CGU, os itens padronizados para facilitar a busca por informações e o controle social. A fim de verificar em qual item a resposta se enquadraria, os pedidos foram distribuídos nos 13 itens obrigatórios e em mais 3 itens constantes na LAI. O Gráfico 1 demonstra que 25,26% dos pedidos são referentes a Ações e Programas do Ministério da Saúde, tal índice pode ser em decorrência da falta de divulgação de informações e informações desatualizadas analisadas na transparência ativa. Em segundo lugar, 20,03% são solicitação de acesso a processos constantes no Sistema Eletrônico de Informações – SEI, uma vez que no MS a pesquisa pública demonstra apenas informações de cadastro e do trâmite dos processos, não apresentando o conteúdo em sua totalidade.

Gráfico 2 – Classificação dos pedidos de informação



Fonte: Elaboração própria (2023).

Observa-se que as informações constantes em portais amplamente divulgados, como Portal da Transparência e Plataforma +Brasil, onde constam dados de servidores, receitas e

despesas, repasses de recursos, licitações e contratos apresentam índices menores de pedidos devido ao conhecimento do conteúdo pelo cidadão.

Após a classificação dos pedidos nos itens de Acesso à Informação, foram identificados os assuntos mais solicitados, conforme demonstrado na Figura 2. Os pedidos referentes a Ações e Programas, apresentam o maior índice de busca, afinal os dados referentes à promoção, proteção e recuperação da saúde da população, ou seja, as atividades relacionadas a função do MS, estão localizadas neste tema. É possível observar que o acesso a processos é um dos temas mais solicitados. No MS, o sistema de processo administrativo, o Sistema Eletrônico de Informações – SEI, permite apenas a visualização das informações básicas (interessado, assunto, data de registro) e o registro do andamento do processo, não sendo possível a visualização do conteúdo dos documentos na íntegra.

Os dados abertos disponíveis no portal do MS, apresentam 31 conjuntos de dados, ainda que disponíveis, é um dos temas mais solicitados. Para Batista, Silva e Miranda (2013) a publicação de dados em formato aberto tende a diminuir a demanda de informações por meio dos instrumentos de transparência passiva.

O tema gestão de pessoas também foi bastante procurado. Foi identificado grande quantidade de solicitações realizadas por servidores no tocante a recuperação de senha de sistemas, busca de documentos como contracheques, fichas financeiras e certidões.

Figura 3 – Nuvem de palavras



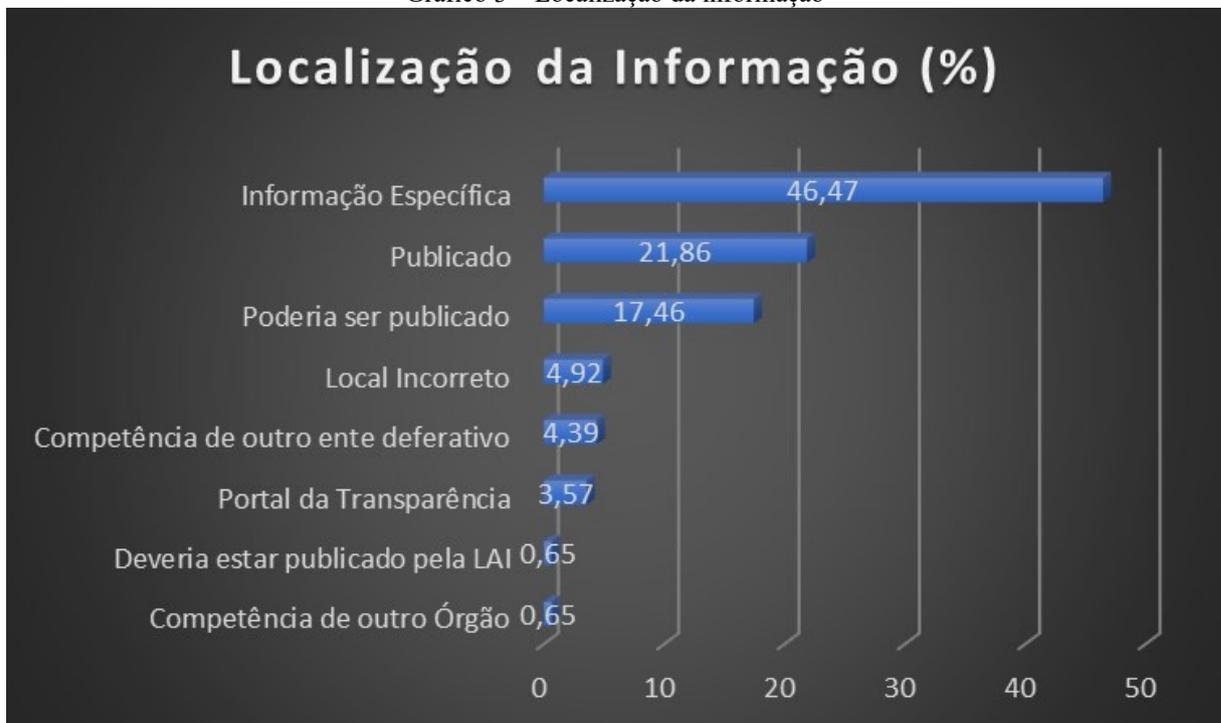
Fonte: Elaboração própria (2023).

Outro tema bastante recorrente é sobre dados sobre doenças. Foram identificadas três páginas no portal saude.gov.br na qual possuem dados referentes a campanha nacional de vacinação, internações hospitalares, síndromes respiratórias, saúde indígena, hospitais e leitos, vigilância ambiental, entre outros. Cada página está em um local diferente, dificultando a localização das informações pelo usuário. Tal descentralização das informações tende a aumentar o número de solicitações devido à falta de padronização.

Dois temas recorrentes são informações sobre Mais Médicos e o Certificado de Direito à Assistência Médica – CDAM. Nas páginas que contêm as informações em transparência ativa, encontram-se apenas informações básicas. Ademais, a transparência ativa interfere na transparência passiva. Ressalta-se que a ampla divulgação das informações nos sites oficiais gera diversos benefícios, dentre os quais pode-se mencionar a redução do número de solicitações de acesso à informação, a diminuição do trabalho e dos custos empreendidos no processamento dos pedidos, bem como a facilitação do acesso aos cidadãos (ALVES, 2012).

No tocante à localização resposta, conforme Gráfico 2, alguns resultados revelaram-se instigantes e podem se refletir em oportunidades de ação para melhoria do acesso à informação.

Gráfico 3 – Localização da informação



Fonte: Elaboração própria (2023)

46% das solicitações são de informações específicas, como exemplo, acesso a determinado processo, quantidade de servidores em determinado setor, escala de férias dos servidores, nome das empresas participantes de determinada licitação, entre outros. São casos que não há como divulgar em transparência ativa, porém se forem solicitadas são respondidas de acordo com a demanda do cidadão.

Quase um terço das solicitações já estão publicadas no portal do MS, porém estão no local incorreto, não são de fácil acesso ou não possuem referência suficiente para visualização dos dados. Uma parte considerável, 17,46% poderiam ser publicadas, fazendo com que o número de solicitações diminuísse, se refere a solicitações repetidas e de grande relevância para sociedade.

Na síntese da análise dos resultados apresentados observa-se que o MS ainda apresenta dificuldades para prover as respostas ao cidadão previstas na Lei de Acesso à Informação. Apontando como principais causas a falta de uma estrutura capaz de sistematizar os processos, não só nos âmbitos departamentais, mas organizacional, a falta de um corpo técnico não só em número suficiente para atender as demandas de cada setor, mas capacitado a atuar com eficiência, otimizando a utilização dos recursos.

Contudo, é importante destacar o esforço dos agentes públicos para definir rotinas, levantamento de dados e informações, por indicar que, mesmo diante de um quadro de grandes obstáculos, existe um empenho sendo realizado para garantir à sociedade o gozo de seu direito.

A primeira medida que poderia ser adotada é a instituição de normas, procedimentos e diretrizes a serem observadas pelos agentes públicos do MS, objetivando o acesso adequado para a sociedade. Estabelecer fluxos, padronizar os processos de trabalho, definir as atividades e responsabilidades de cada agente, distribuir os recursos adequadamente, envolver a área de documentação e arquivo do órgão e padronizar a qualidade na publicização dos dados garantiriam a eficácia na disponibilização das informações.

Auxiliaria também a elaboração de um diagnóstico e análise detalhada do portal na Internet, das respostas enviadas e da pesquisa de satisfação dos usuários utilizando como parâmetros referenciais e subsídios para melhor a experiência dos usuários e também a fim de verificar os pontos fortes, fracos, fraquezas e oportunidades com objetivo de direcionar as medidas a serem adotadas.

A cultura da transparência no MS deve ser internalizada pelos agentes uma vez que transparência dependerá da cultura da organização, da participação da sociedade e do corpo social, além da vontade do gestor e de sua disposição de cobrar seus subordinados. É preciso romper com o sentimento de imobilismo, e com alguns padrões presentes da gestão burocrática,

e buscar uma aplicação sólida de princípios gerenciais, especialmente no que tange ao desenvolvimento e controle dos processos e dos produtos entregues a sociedades e ao cidadão/cliente.

Diante do exposto pelos resultados da pesquisa, a promoção de treinamentos, capacitações e reuniões para os agentes públicos, a fim de aumentar o conhecimento sobre a LAI, os princípios de transparência, orientações de como proceder com as respostas, os fluxos de trabalhos definidos e as melhores práticas para a divulgação e respostas de informações. Conhecendo as diretrizes da Lei de Acesso à Informação, os agentes poderão, não apenas perceber-se como parte principal do processo de abertura informacional proposto nesse marco jurídico, mas também pleitear condições e estrutura institucional para cumprir os procedimentos da lei, que visam a assegurar o direito fundamental do acesso à informação.

A fim de aprimorar e desenvolver a transparência ativa no portal do MS, há necessidade de uma divulgação proativa de informações estratégicas, além de atender as demandas de informações específicas e obrigatórias, considerar a publicação de informações estratégicas que possam auxiliar os cidadãos na compreensão das políticas e ações do órgão. Isso pode incluir planos de ação, resultados de avaliações e indicadores de desempenho, estudos, pesquisas, decisões importantes e dados que tenham impacto direto na vida dos cidadãos, permitindo uma visão mais completa das atividades governamentais, fortalecendo a transparência e promovendo a confiança nas instituições públicas.

O MS pode adotar a prática de facilitar a divulgação com acesso intuitivo e amigável, investindo em portais de transparência que sejam de fácil navegação e ofereçam uma experiência amigável aos usuários. Isso inclui a utilização de interfaces intuitivas, ferramentas de busca eficientes e a disponibilização de informações em formatos acessíveis, como textos claros, painéis dinâmicos, tabelas e gráficos compreensíveis. A padronização e uniformização das informações, também é algo a ser realizado, estabelecendo diretrizes claras para a publicação de informações, incluindo a definição de categorias de informações, formatos padronizados, vocabulário de fácil compreensão e acessível, facilitando o entendimento e comparação dos dados divulgados.

Em relação aos recursos tecnológicos e os dados abertos, o MS pode aperfeiçoar a publicação das bases de dados básicas que originam as visualizações e informações já disponíveis, em sua maior consistência possível, de forma a viabilizar a interoperabilidade e o reaproveitamento dos dados por membros da sociedade civil; criar procedimentos para análise correta da atualização das bases de dados, a fim de tomar providências tempestivas e adequadas, se houver desatualização; definir e explicitar as licenças no site, de forma que o usuário possa

ter confiança que toda a informação disponibilizada pode ser utilizada, reutilizada e redistribuída; articular com as áreas gestoras e com o Datasus, as atualizações, correções e melhorias a serem implementadas nas bases de dados já catalogadas no site dados.gov.br e também no site OpenDataSus.

Os resultados averiguados comprovam os esforços empenhados pela CGU na coordenação e no monitoramento do sistema Fala.BR, como repositório central e confiável de dados para acompanhar o atendimento à LAI pelo poder público. A partir dos resultados obtidos, recomenda-se que o MS se aproprie dos dados públicos à disposição, atualizados e acessíveis no sistema Fala.BR. Tais dados podem ser primordiais para a criação de indicadores que proporcionem aos gestores uma ampla visão de desempenho no atendimento à LAI e a avaliação da implementação da política, inclusive de forma comparada com outros órgãos do Executivo ou com todo o Governo Federal.

Para otimização e cumprimento da transparência passiva, é importante a padronização e uniformização das informações, estabelecendo diretrizes claras para divulgação de informações; a utilização da tecnologia no desenvolvimento de sistemas de respostas, tornando-as mais rápidas e completas; utilização de sistema para controle dos prazos de respostas; fomentar e orientar os pontos focais do SIC para a criação de uma base de respostas técnicas validadas pelas áreas internas, no intuito de agilizar a resposta, bem como a atualização constante do site do MS e portal gov.br, ao ponto de que este Serviço de Informação ao Cidadão possa utilizar este suporte de informação para encerrar os pedidos em que os dados já estejam disponíveis em Transparência Ativa de forma imediata; e a divulgação dos resultados do nível de satisfação dos usuários aos respondentes a fim de buscar a melhoria contínua.

Como sugestão de melhoria, para o controle das demandas recebidas, substituição de planilhas por um sistema com alimentação em tempo real, com indicação de status da demanda, cronômetro visual de dias a vencer e classificação por assunto, o que auxiliará na percepção mais clara dos pedidos que necessitam de uma maior intervenção e atuação do técnico responsável. Necessário destacar que, considerando a forma da distribuição dos processos, cada técnico seria responsável pelo registro das alterações ocorridas nos seus pedidos, o que impulsiona a verificação constante e reiterada das solicitações em tramitação.

A criação de um glossário digital, auxiliaria nas demandas do SIC, uma vez que colabora com a análise inicial para tramitação das demandas de LAI. A triagem das manifestações é etapa fundamental para as melhorias, pois a partir dessa fase é que se desdobram os demais encaminhamentos. O conhecimento das competências e atribuições das unidades do MS é importante para um direcionamento exato do pedido, pois em muitos casos

é necessário compartilhar a solicitação com mais áreas para elaboração de resposta ao manifestante.

Para atendimento do prazo de resposta, a adequação e padronização de condutas frente à Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), em especial quanto ao tratamento de dados pessoais e dados pessoais sensíveis, é importante a aquisição de sistema próprio de tarjamento de dados para o órgão a fim de agilizar o atendimento das demandas.

5 CONCLUSÃO

Dentre os vários fatores que contribuíram para o avanço do direito de acesso à informação, está a combinação do avanço da democracia, ocorrido em várias partes do mundo desde 1990, e os avanços das tecnologias da informação.

Enquanto a essência da democracia passa pelo comprometimento com a verdade na prestação de contas do governo, as tecnologias da informação surgem como aliadas na hora de providenciar, disponibilizar, formatar e acessar os bancos de dados das informações públicas.

Todo esse avanço do direito de acesso à informação é resultado do esforço de uma sociedade civil organizada, envolvida com essa temática e que cobra resultados dos governantes, de pessoas e organizações que se empenham para que a informação pública seja cada vez mais reconhecida como um bem público e seu acesso, como um direito humano fundamental, garantidor de outros direitos como saúde, educação, moradia, segurança, serviços sociais entre outros.

Este trabalho se propôs a abordar a temática da Lei de Acesso à Informação pública, a partir da análise do Portal do Ministério da Saúde no que se refere à transparência ativa e do Fala.BR no que tange a transparência passiva para verificar se o MS de fato cumpre com os requisitos preconizados pela LAI e regulamentada pelo Decreto n.º 7.724/2012. Para esta análise fez-se a descrição dos padrões onde se percebeu que alguns não são atendidos. Todavia, foram identificadas informações públicas divulgadas de acordo com LAI, que existe o interesse e a iniciativa por parte do órgão em se adequar a esse direito, desde a sua regulamentação legal em 2014, passando pelo cumprimento, ainda que não na sua totalidade, dos requisitos estabelecidos para o cumprimento da transparência.

Essa é demanda é imprescindível para que a sociedade assuma papel de principal ativo no acompanhamento, gestão e intervenção em ações e políticas públicas. Superar a cultura de sigilo que ainda vigora em diferentes órgãos públicos, bem como eliminar o descumprimento dos preceitos legais que regem o acesso à informação pública, são pré-condições para que esse protagonismo seja possível.

Finalmente, conclui-se que a implementação da LAI no MS é cumprida parcialmente e são necessárias diversas ações para adoção completa. Os resultados aferidos neste trabalho indicam esforços reais empreendidos para o cumprimento dos preceitos da LAI. Trata-se, pois, de uma política que superou a mera publicação do texto legal para ser implementada com solidez e entregar resultados práticos que já permitem a avaliação de desempenho e retroalimentação dos processos.

Araujo e Marques (2018), concluíram que não foi encontrado o referido banner na página inicial do MS, salientam que a estrutura do site é diferente do padrão utilizado pelos demais sites pesquisados, que na área de recursos e transferências, apresentava um link inativo e as demais informações se encontravam desorganizadas, dificultando a compreensão pelo usuário e ausência de informações classificadas. No presente estudo, o banner consta na página inicial, site foi reformulado seguindo os padrões exigidos pela CGU, área citada foi atualizada constando as informações obrigatórias, porém na seção de informações classificadas, ainda não consta o conteúdo citado.

É importante destacar que, na análise de dados de transparência passiva, tais resultados são fortemente impactados pela qualidade e disponibilidade da transparência ativa dos órgãos e entidades públicas. A real transparência pública transita entre a passiva e ativa, pois a ampla divulgação de informações de interesse público de maneira espontânea, acessível, clara e atualizada pode ocasionar a redução do volume de pedidos de informação pelos canais de atendimento. Portanto, o cotejamento dos resultados de transparência passiva e ativa também se revela um potencial objeto de pesquisa para outros estudos acadêmicos.

Os cidadãos, conhecedores de seus direitos, passaram a monitorar a publicação de dados e informações de amplo interesse público. Além disso, ao solicitarem informações para análise crítica do desempenho da, trazem ganhos para o fortalecimento da transparência, controle social e combate à corrupção.

A falta de informação pode ter implicações significativas na vida do cidadão, afetando sua capacidade de tomar decisões informadas, participar da vida pública, tendo dificuldades em se posicionar e defender seus interesses e proteger seus direitos, podendo comprometer a qualidade de vida e sua capacidade de exercer sua cidadania.

Há que se observar que o grande volume de informação disponibilizada pode levar o cidadão a concluir que há transparência, confundindo-se muita informação com transparência; contudo, na prática, o conteúdo relevante não estaria sendo provida. Assim, se faz necessário entender que o excesso de informação publicada pode ser tão prejudicial quanto a ausência de informação (PINHO; WINKLER, 2007). Por isso, como pesquisas futuras, sugere-se a análise das informações publicadas em relação a sua qualificação, tipo de linguagem, se é adequada e disponibilizada tempestivamente de acordo com o interesse público.

REFERÊNCIAS

- ALÓ, C. C. **Uma abordagem para transparência em processos organizacionais utilizando aspectos**. 2009. 328 f. Tese (Doutorado em Informática) – Programa de Pós-Graduação em Informática, Departamento de Informática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: https://www.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0510950_09_pretextual.pdf. Acesso em: 22 jun. 2023.
- ALVES, M. S. D. Do sigilo ao acesso: análise tópica da mudança de cultura. **Revista TCEMG**, Belo Horizonte, v. 85, n. esp., p. 120-134, 2012.
- AZEVEDO, R. A. de; MAIA, H. C. S. Reflexões sobre a utilização da Lei de Acesso à Informação para a pesquisa científica. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 48, n. 3, 2020. Disponível em: <http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/4752>. Acesso em: 8 ago. 2023.
- BAIRRAL, M. A. C.; SILVA, A. H. C.; ALVES, F. J. S. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 643-675, maio/jun. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/49087/47824>. Acesso em: 22 jun. 2023.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2016.
- 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**, Belo Horizonte, v. 23, n. 1, p. 2-18, jan./abr. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-99362018000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 11 jun. 2022.
- BATAGLIA, MB. **Acesso à Informação e Corrupção: Investigando o contexto institucional da CGU**. Editora Dialética, 2021.
- BATISTA, A. H.; SILVA, N. B.; MIRANDA, C. M. C. **Infraestrutura nacional de dados abertos**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 6, 2013, Brasília, DF. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/854?mode=full> . Acesso em: 05 jun. 2023.
- BATISTA, M.; ROCHA, V.; SANTOS, J. L. A. D. Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1382-1401. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/SrM6ZBpBk8czChjttDZ9ZGr/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 23 out. 2023.
- BONFIM, M. V. de J. **Transparência e accountability na comunicação pública: impactos da Lei de Acesso à Informação nos órgãos públicos paulistas**. 2015. Dissertação (Mestrado em Interfaces Sociais da Comunicação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27154/tde-27012016-134439/pt-br.php. Acesso em: 12 jun. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Dados abertos. Conjunto de dados. **Portal Brasileiro de dados abertos**, Brasília, c2023. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/busca?termo=sa%25C3%25BA>. Acesso em: 18 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 3.964, de 10 de outubro de 2001**. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Saúde e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3964.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%203.964%2C%20DE%2010,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em: 8 mar. 2022.

BRASIL. Fala.BR. **Acesso à Informação**, Brasília, c2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/falabr>. Acesso em: 25 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do & 3º do art. 37 e no & 2º do art.216 da Constituição Federal; altera a Lei n.8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a lei n.11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm. Acesso em: 8 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Acesso à Informação. **Ministério da Saúde**, Brasília, c2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao>. Acesso em: 06 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Diretoria de Integridade. Coordenação-Geral de Controle Interno. **Plano de integridade do Ministério da Saúde**. Brasília, DF: MS, 2022. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_integridade_ministerio_saude.pdf. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS Nº 307, de 22 de fevereiro de 2021**. Aprova o Planejamento Estratégico Institucional do Ministério da Saúde para os anos 2020 – 2023. Brasília, DF: MS, 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Departamento de Informação e Informática do SUS. **Política Nacional de Informação e Informática em Saúde – Proposta Versão 2.0**. Brasília, DF: MS, 2004. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/PoliticaInformacaoSaude29_03_2004.pdf Acesso em: 15 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS. **Política Nacional de Informação e Informática em Saúde**. Brasília, DF: MS, 2016. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/publicacoes/politica_nacional_infor_informatica_saude_2016.pdf Acesso em: 01 jun. 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Princípios práticos de administração pública. *In*: REUNIÃO ANUAL DO COMITÊ DE ESPECIALISTAS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 4., Nova Iorque, 2005. **Comunicação à Quarta Reunião Anual** [...]. Nova Iorque: [s. n.], 2005. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/works/smallpapers/9.PrincipiosAdmPublica.p.pdf>. Acesso em: 21 maio 2023.

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 15-19.

CHIARIELLO, C. Transparência ativa: proposição de um modelo de avaliação em nível subnacional. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 9., 2022, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo, SBAP, 2022. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/333/221>. Acesso em: 25 out. 2023

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (CNS). **Resolução nº 617, de 23 de agosto de 2019**. Brasília, DF: CNS, 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Cartilha Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, DF: CGU, 2011a. Disponível em: <https://www.gov.br/acaoainformacao/pt-br> Acesso em: 22 jun. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Guia de transparência ativa para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal**. Brasília, DF: CGU, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/acaoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/gta-7-guia-de-transparencia-ativa-final.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Sumário Executivo. **Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro**. Brasília, DF: CGU, 2011b. Disponível em: http://www.acaoainformacao.gov.br/acaoainformacao/publicacoes/SUMARIO_FINAL.pdf. Acesso em: 10 maio 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Painel Lei de Acesso à Informação. CGU, Brasília, 2021. Disponível em: <http://painis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em: 05 maio 2021.

CULAU, A. A.; FORTIS, M. F. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006, Ciudad de Guatemala. **Anais** [...]. Ciudad de Guatemala: CLAD, 2006.

CUNHA FILHO, M. C.; XAVIER, V. C. S. **Lei de Acesso à Informação: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

DUARTE, E. B.; MACHADO, M. de F. A. S. O exercício do controle social no âmbito do Conselho Municipal de Saúde de Canindé, CE. **Saúde e sociedade**, São Paulo, v. 21, suppl. 1, p. 126-137, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/b4xmzflNMvtFhtVYYnPdn6F/?lang=pt>. Acesso em: 21 maio 2022.

ERTEL, R. M.; RECK, J. R. Ausência de transparência dos entes municipais no que se refere ao repasse de recursos públicos a entidades privadas nas áreas de saúde e educação: uma análise das informações lançadas nos portais de transparência. **Revista Jovens Pesquisadores**, Santa Cruz do Sul, v. 8, n. 1, p. 84-96, 2018.

FIGUEIREDO, V. D. S.; SANTOS, W. J. L. D. Transparência e controle social na administração pública. **Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 8, n. 1, p. 1-20, 2013. Disponível em: <https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

FLORES, D. M. **Um estudo histórico sobre as leis de acesso à informação no Brasil de 1991 até 2012**. 2012. 66 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquivologia) – Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/67158> . Acesso em: 05 nov. 2023.

FOSCACHES, G. V. Por que e como usar a linguagem clara: planejamento linguístico para democratizar a justiça. **Revista Científica do STJ**, Brasília, n. 1, p. 94-112, ago. 2020. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/147047>. Acesso em: 05 jun. 2022.

GONÇALVES, M. E. **Direito da Informação**: novos direitos e formas de regulação na Sociedade da Informação. Almedina: Coimbra, 2003.

GONÇALVES, T. C. N. M. **Gestão de Dados Pessoais e Sensíveis pela Administração Pública Federal**: desafios, modelos e principais Carolina Nunes Machado Gonçalves; impactos com a nova Lei. 2019. 156 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Mestrado e Doutorado em Direito, Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/14499>. Acesso em: 15 out. 2023.

GONTIJO, M. Análise da proposta brasileira de E-Governo como expressão de uma política de informação a partir do conceito de regime de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 179-188, jul./dez. 2002. Disponível em: https://brapci.inf.br/_repositorio/2010/11/pdf_a7e5492c8c_0012801.pdf. Acesso em: 31 maio 2022.

HASWANI, M. F. **Comunicação pública**: bases e abrangências. São Paulo: Saraiva, 2013.

JORDÃO, R. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF: Eclips Design, 2011.

KIM, P. S. *et al.* Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. **Public Administration Review**, United States, v. 65, n. 6, p. 646-654. 2005

KUNSCH, M. M. K. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. *In: MATOS, H (org.). Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas.* São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 13-30. Disponível em: <https://www.eca.usp.br/acervo/producao-academica/002436263.pdf#page=14>. Acesso em: 15 maio 2022.

LA PORTE, T. M.; DEMACHAK, C. C.; JONG, M. Democracy and Bureaucracy in the Age of the Web: empirical findings and theoretical speculations. **Administration & Society**, United States, v. 34, n. 4, p. 411-446, 2022.

LIMA, M. P. de; ABDALLA, M. M.; OLIVEIRA, L. G. L. A avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 71, n. 3, p. 232-263, dez. 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5990/1/4662-Texto%20do%20artigo-17162-1-10-20201211.pdf>. Acesso em: 23 out. 2023.

LIMA, M. P. Transparência pública e a Lei de Acesso à Informação no Brasil: uma análise dos estudos empreendidos durante os 5 anos de vigência da lei (2012-2017). *In: ENCONTRO DA ANPAD – ENANPAD*, 42., 2018, Curitiba, Paraná. **Anais [...]**. Curitiba: Anpad, 2018.

LINDSTEDT, C.; NAURIN, D. Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. **International Political Science Review**, United Kingdom, v. 31, n. 3, p. 301-322. 2010.

LOPES, A. I. S.; BITENCOURT, C. M. As consequências jurídicas para a administração pública pelo descumprimento do dever de prestar a informação. *In: SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA*, 14.; MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS, 4. 2019, Santa Cruz do Sul. **Anais [...]**. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2019.

LOPES, G. B.; VALADARES, J. L, AZEVEDO, R. R. D.; DINIZ, R. S. Determinantes da Transparência Municipal em Minas Gerais: Análise com Base na Lei de Acesso à Informação. **Pensar Contábil**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 79, p. 39-49, 2021. Disponível em: <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/pensarcontabil/article/view/3599/2721>. Acesso em: 22 out. 2023.

MACHADO JÚNIOR, E. V.; CARVALHO, C. R. R. Democracia, transparência e accountability: modelagem de avaliação de portais de transparência. **Revista Brasileira de Administração Científica**, Aracaju, SE, v. 11, n. 1, p.127-144, jan./mar. 2020.

MACHADO, V. N.; MARQUES, S. B. S. S.; MACAGNAN, C. B. Nível de transparência por meio da evidenciação de informações obrigatórias de municípios do Rio Grande do Sul. **ABCustos**, São Leopoldo, v. 8, n. 3, p. 1-25, set. 2013. Disponível em: <https://revista.abcustos.org.br/abcustos/article/view/317/545>. Acesso em: 20 maio 2022.

MAGALHÃES JÚNIOR, A. P. **Indicadores ambientais e recursos hídricos: realidade perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa.** 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

MALIN, A. M. B. COVID-19: acesso à informação pública no Brasil – Relatório de Pesquisa. **Liinc em Revista**, [s. l.], v. 16, n. 2, p. e5370, 11 dez. 2020. Disponível em: <https://revista.ibict.br/liinc/article/view/5370>. Acesso em: 22 out. 2023.

MARTINS JÚNIOR, W. P. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARTINS, P. L. Acesso à informação: Um direito fundamental e instrumental. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 233-244, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/381/381>. Acesso em: 25 maio 2022.

MÊLO, A. **Proteção de Dados Pessoais na Era da Informação: a privacidade e intimidade em face do avanço tecnológico**. Curitiba: Juruá, 2019. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/245880580> Acesso em: 15 nov. 2021.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Conceptualizing the quality of transparency. **Political Concepts**, [s. l.], v. 49, p. 1-27, 2011.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando os cinco anos da Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, jul./ago. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rap/v52n4/pt_1982-3134-rap-52-04-610.pdf. Acesso em: 21 nov. 2022.

MICHENER, G.; GAETANI, F. Lei de Acesso faz 10 anos e tem arcabouço sob ataque. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 maio 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/05/lei-de-acesso-a-informacao-faz-10-anos-cria-raizes-e-tem-arcabouco-sob-ataque.shtml>. Acesso em: 21 jun. 2023.

MICHENER, R. G.; MONCAU, L. F.; VELASCO, R. B. **Estado Brasileiro e Transparência: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17936>. Acesso em: 25 maio 2022.

MYNORO ANIBOLETE, G.; FERREIRA, A.; LIMA, R. J. da C. Lei de acesso à informação na educação pública: Um estudo de caso no IF Sudeste MG. **Revista on Line De Política E Gestão Educacional**, Araraquara, v. 26, p. e022004, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.22633/rpge.v26i00.15976S>. Acesso em: 23 out. 2023.

NORRIS, P. The Worldwide Digital Divide: Information Poverty, the Internet and Development. In: ANNUAL MEETING OF THE POLITICAL STUDIES ASSOCIATION OF THE UK, 2000, London. Paper [...]. London, UK: London School of Economics and Political Science. 2000. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/238698409_The_Worldwide_Digital_Divide_Information_Poverty_the_Internet_and_Development. Acesso em: 05 nov. 2023.

OLIVEIRA, D. J. S.; CKAGNAZAROFF, I. B. A Transparência como um princípio-chave de Governo Aberto. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 14, n. 3, p. 1-17, jul./set. 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/13300>. Acesso em: 20 jan. 2023.

PAES, E. B. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 62, n. 4, p. 407-423, 2011. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/80/77>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-45, jan./mar. 2005.

PEDROSO, L.; TANAKA, A.; CAPPELLI, C. A Lei de Acesso à Informação brasileira e os desafios tecnológicos dos dados abertos governamentais. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO, 9., 2013, João Pessoa. **Anais [...]**. Porto Alegre: SBC, 2013. p. 523-528. Disponível em: <https://sol.sbc.org.br/index.php/sbsi/article/view/5718/5615>. Acesso em: 05 jun. 2023.

PERES, L. N.; SASSO, M.; PAULA, M. J. de; VARELA, P. S. Transparência Passiva do Governo Federal Brasileiro: o mesmo acesso para todos? **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 16, n. 3, p. 140-159, jul./set. 2020. Disponível em: <https://bu.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/8641>. Acesso em: 05 jun. 2023.

PINHO, J. A. G.; WINKLER, I. Dabliu, Dabliu, Dabliu: Sociedade da Informação. Que informação? *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2007, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. Disponível em: http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod_evento=1&cod_edicao_subsecao=280&cod_evento_edicao=33&cod_edicao_trabalho=7059. Acesso em: 10 maio 2022.

PRADO, M. M. A Lei de Acesso à Informação: um instrumento para a transparência e a democracia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 266, p. 1-22, jan./abr. 2014.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas de pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível: <https://www.feevale.br/Comum/midias/0163c988-1f5d-496f-b118-a6e009a7a2f9/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2022.

REIS, R. N. C. dos; ALCANTARA, K. F.; LUCENA, B. R. D. Avaliação da transparência ativa nos portais eletrônicos estaduais no contexto da pandemia da Covid-19. **Revista Valore**, Volta Redonda, v. 8, p. e-8007, 2023. Disponível em: <https://revistavalore.emnuvens.com.br/valore/article/download/1063/1037>. Acesso em: 15 nov. 2023.

RODRIGUES, G. M. Indicadores de “transparência ativa” em instituições públicas: análise dos portais de universidades públicas federais. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2. p. 423-438, dez. 2013. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3474>. Acesso em: 17 nov. 2021.

RODRIGUES, R. C.; MACÊDO, F. F. R. R.; SAMPAIO, T. S. L. Prazos e qualidade das respostas na transparência passiva. **Revista do TCU**, Brasília, v. 1, n. 151, p. 146-169, 2023. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1942>. Acesso em: 05 nov. 2023

SÁ, M. A. de; SILVA, P. G. da; ARAÚJO, J.G N. de; SOEIRO, T. de M. Dificuldades de usuários para acessar informações de portais de transparência de estados brasileiros. **Revista**

Gestão e Organizações, Paraíba, v. 3, n. 2, p. 1-16, jun./dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ifpb.edu.br/index.php/rgo/article/view/2634>. Acesso em: 19 jun. 2022.

SARACENO, R. D. F.; MONTEIRO, D. A. A. Lei de Acesso à Informação: Estudo da Transparência Passiva e Transparência Ativa na Universidade Federal da Bahia. **Revista Gestão & Planejamento**, Salvador, v. 22, n. 1, p. 118-138, 2021. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/6216/4369>. Acesso em: 05 nov. 2023.

SILVA, E. L. da. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC, 2005. Disponível em: https://tccbiblio.paginas.ufsc.br/files/2010/09/024_Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_d_e_teses_e_dissertacoes1.pdf. Acesso em: 01 nov. 2023.

SILVA, T. E. da; EIRÃO, T. G.; CAVALCANTE, R. da S. Relacionando la legislación sobre acceso a la Información de los países del MERCOSUR. **Biblios**, [s. l.], n. 56, p. 28-38, 2014. Disponível em: <https://biblios.pitt.edu/ojs/index.php/biblios/article/view/190>. Acesso em: 18 jun. 2022.

SILVA, W. A. O.; BRUNI, A. L. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 415-431, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/jmrS7r9ZVqjSBXb5wKWJCKs/?lang=pt>. Acesso em: 11 jun. 2022.

SOARES, A. T.; MONTEIRO, L. O contexto das organizações: uma leitura sobre suas configurações e seus processos comunicacionais. In: OLIVEIRA, I. L.; LIMA, F. **Propostas conceituais para a comunicação no contexto organizacional**. São Caetano do Sul: Difusão, 2012.

SOARES, C. S.; ROSA, F. S. da. Transparência na gestão pública municipal: análise das informações divulgadas nos portais eletrônicos dos maiores municípios gaúchos. **Desenvolvimento Em Questão**, Ijuí, v. 20, n. 58, p. e10176, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2022.58.10176>. Acesso em: 05 nov. 2023.

SOUSA, A. **Lei de Acesso à Informação: uma análise da transparência ativa nas Instituições de Ensino Superior Públicas do estado do Ceará**. 2022. 91 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/49518/1/LeiAcessoInformacao_Sousa_2022.pdf. Acesso em: 05 nov. 2023.

SOUSA, R. P. M. de; OLIVEIRA, B. M. J. F. de; SOUSA, M. R. F. de. Reflexões sobre a regulamentação da Lei de Acesso à Informação no âmbito do poder executivo federal. **Revista Analisando em Ciência da Informação**, João Pessoa, v. 4, n. 2, p. 77-98, jul./dez. 2016. Disponível em: http://racin.arquivologiauepb.com.br/edicoes/v4_n2/racin_v4_n2_artigo05.pdf. Acesso em: 12 maio 2022.

SPECK, B. W. (org.). **Caminhos da transparência**. Campinas: Unicamp, 2002. Disponível em:

<https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Tbrasil%20SPECK%20ORG%202002.pdf>. Acesso em: 31 maio 2022.

STIGLITZ, J. **On liberty, the right to know, and public discourse**: the role of transparency in public life. Oxford: Amnesty Lectures. 1999.

UNITED KINGDOM. Datasets. Results. **Find open data**, United Kingdom, c2023. Disponível em: <https://data.gov.uk/data/search?theme-primary=Health>. Acesso em: 18 jun. 2023.

YAZIGI, A. F. Dinero, política y transparencia: El imperativo democrático de combatir la corrupción. *In*: INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE, 9., 1999, Durban. **Proceedings** [...]. Durban: [s. n.], 1999.

YIN, R. K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584290833/>. Acesso em: 07 maio 2023.

ZORZAL, L.; RODRIGUES, G. M. Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de governança. **Biblios**, [s. l.], n. 61, p. 1-18, 2015.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. **Transparência**: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília, DF: Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4161/4/Transparencia.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2022.