



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

ATENDIMENTO AO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO, REGULAMENTADO PELA LEI 12.527/2011, NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, ATRAVÉS DE SEU SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO

*Gonçalo Ernesto José de Moraes Cavalcanti - UFPE
Ana Lucia Fontes de Souza Vasconcelos - UFPE*

RESUMO

Este artigo tem por objetivo verificar como o direito de acesso à informação, regulamentado pela lei 12.527/2011, está sendo atendido na Universidade Federal de Pernambuco, através de seu Serviço de Informações ao Cidadão. O tipo de pesquisa utilizado no estudo é o exploratório-descritivo. Para o desenvolvimento da pesquisa, foi empregado o método exploratório. Delimita-se ao Serviço de Informações ao Cidadão da UFPE e ao período de dezembro de 2012 a janeiro de 2013. Para coleta dos dados, foi utilizada uma ficha técnica de observação estruturada. A análise dos dados foi “de conteúdo” e concluiu-se que os resultados apontam que há obediência à Lei por parte do SIC/UFPE, porém que o quadro exíguo de funcionários não permite que as respostas sejam dadas de forma imediata. Foi constatado também que a equipe do SIC/UFPE dedica muito tempo à conferência dos dados registrados no sistema e-SIC pelos solicitantes, e que, se esse sistema já efetivasse essa conferência quando do cadastro do requisitante, pouparia tempo de trabalho desnecessário por parte dos respondentes. Vimos que o índice de respostas negadas foi irrisório e que quase 70% das solicitações foram atendidas antes de 20 dias.

Palavras-chave: Acesso à informação; Cidadão; Lei 12.527; Serviço de Informações ao Cidadão; UFPE.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

1. INTRODUÇÃO

O direito de acesso à informação é um tema que, além de coetâneo, dada a recente promulgação da Lei de nº 12.527 (especificamente destinada a esse fim), é relevante, pois põe em evidência a prática do controle social e o interesse da sociedade na administração da coisa pública, da qual ela é a principal provedora. Ressaltamos que, em 2012, o brasileiro trabalhou cinco meses apenas para pagar impostos; em média, 40,98% da renda bruta dos trabalhadores estiveram comprometidos com as obrigações fiscais. A arrecadação tributária atingiu um recorde histórico: 36,27% do PIB. De 1947 a 2012, a carga tributária do Brasil cresceu 2,5 vezes. É um peso exagerado, levando-se em consideração países de renda per capita semelhante, e comparável ao dos países ricos, os quais oferecem satisfatórios serviços públicos. Entre os trinta países com as maiores cargas tributárias, o Brasil é o que menos retribui em serviços à sociedade e realização de investimentos públicos. Ademais, ele é o país latino-americano em que se pagam mais impostos (O POVO, 26/11/2012; JORNAL NACIONAL, 04/03/2013 e 15/05/2013).

Quanto mais inteirada estiver a sociedade das ações do Estado, maiores são as chances de ela interferir eficazmente na gestão pública, e de que se alcancem níveis satisfatórios de atendimento às suas demandas. Vive-se em um contexto em que, devido à melhoria da educação e à liberdade de expressão e questionamento propiciada pelo regime democrático, as pessoas se encontram numa conjuntura mais favorável a uma atitude mais propositiva de sua parte junto aos diferentes âmbitos da Administração Pública.

O direito de acesso à informação é parte integrante da realidade de estado democrático. O movimento de (re)democratização que tomou o País na década de 80 atingiu seu ápice com a promulgação da Constituição de 1988, marco legal que pôs em relevo a democracia e os direitos sociais. Nela, o povo brasileiro ganhou expressamente o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo fosse imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (CONSTITUIÇÃO DE 1988, art. 5º, XXXIII). A Emenda nº 19, de 1998, trouxe reforço a esse tema, afirmando que a lei disciplinaria as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo (CONSTITUIÇÃO DE 1988, art. 37, § 3º, II). A lei de que trata tal texto veio a ser sancionada em 18 de novembro de 2011, sob o nº 12.527. Conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), sua plena aplicação se deu a partir de maio de 2012. Esse marco legal visa a garantir o acesso às informações de que tratam os trechos aqui postos da Constituição, ficando sujeita a essa determinação não só a União e seus órgãos/entidades (situação em que se encontra a Universidade Federal de Pernambuco - UFPE), mas os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituindo-se um marco para a democratização da informação pública.

Dentro do universo de suas diretrizes, tem-se a promoção do controle social, evidenciando ser a disponibilização de informações instrumento indispensável ao controle por parte da sociedade. Conforme afirma a citada Constituição, a Administração Pública deve franquear sua documentação a quem dela necessitar (o fomento ao controle social atinge



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

qualquer pessoa). Esse tipo de controle consiste na integração da sociedade com a Administração Pública, com a finalidade de solucionar problemas e as deficiências sociais eficientemente. Ele é um instrumento democrático, pois há a participação dos cidadãos no exercício do poder, expondo a vontade social como critério para o estabelecimento de metas. Desde a promulgação da atual Constituição Republicana, o aparelhamento do Estado conta com o sistema de avaliação e julgamento das contas públicas, no qual os controladores mais importantes são os cidadãos. Assim, tal sistema deve ter como prioridade a adoção de um modelo de controladoria social focada em resultados e orientada para o cidadão (BULGARIM *et al.*, 2011, p. 71). É a superação do estágio centralizador da tomada de decisões (COSTA; CUNHA, 2004 *apud* WOSNIAK; REZENDE, 2012, p. 808).

A disponibilização de informações é pressuposto da prática da transparência, que vem se tornando cada vez mais presente no âmbito da administração pública no Brasil. A transparência (junto à eficiência e à responsabilidade) é um princípio da chamada administração moderna, com a qual surgiram ideias de participação e controle social: os cidadãos passam a ter a possibilidade de interferir na tomada da decisão administrativa, e exercer controle sobre as ações do Estado e da administração pública de modo geral. A transparência assume, assim, um papel de ponte que aproxima o Estado da sociedade (BULGARIM *et al.*, 2011, p. 123). Ela foi uma resposta a uma nova sensibilidade social para a difusão pública da informação e a adoção de códigos de boas práticas por parte das corporações (VALOTTO; SCARATE *apud* PATUZZO 2010, p. 149).

Quando a alguém é negada a informação requerida, ou mesmo essa não é disponibilizada de modo satisfatório, ocorre infração de um direito assegurado não só por legislação específica, mas por nossa própria Carta Constitucional. Mostra-se nesta pesquisa como a UFPE encontra-se dentro dessa realidade, averiguando se as determinações trazidas pela LAI estão sendo atendidas pela UFPE, através de seu instituído Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), mostrando as falhas que estão ocorrendo, de modo a melhorar o serviço prestado pela Universidade à população e contribuindo para o fortalecimento da cultura de controle social.

Com este estudo, intenta-se entrar em um filão de pesquisa que é enxergado como tendência no campo da Gestão Pública/Controladoria Governamental, não só devido aos marcos jurídicos que brotam da ação do legislativo brasileiro, mas também por conta de ações empreendidas por nações outras, em todos os continentes do globo, como é o caso da Parceria para Governo Aberto, da qual também trata este artigo. Outros exemplos de tópicos abordados aqui são a Teoria da Agência e a Governança Corporativa, por estarem imbricadamente relacionados ao tema Controle Social. São vistas as dificuldades surgidas numa chamada relação de agência e como a governança surge para tentar diminuir os maus efeitos dessa configuração. Toda a pesquisa visa à consecução de um objetivo: verificar como o direito de acesso à informação, regulamentado pela lei 12.527/2011, está sendo atendido na Universidade Federal de Pernambuco, através de seu Serviço de Informações ao Cidadão.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

2. METODOLOGIA

Este estudo tem como método o método exploratório. Consoante Martins (2010, p. 38), os estudos exploratórios (ou formuladores) constituem-se uma abordagem para a busca de maiores informações sobre algum assunto. Seguem um planejamento flexível e são indicados quando se tem conhecimento exíguo acerca do assunto. Os estudos exploratórios devem ser realizados por meio de dois recursos, quais sejam documentos e contatos diretos (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 12). Como ferramenta de procedimento metodológico, para coleta dos dados primários (que são aqueles obtidos diretamente dos informantes), utilizou-se uma ficha técnica de observação estruturada (ou seja, com questões fechadas, referenciadas em diversos artigos da LAI). Não foi necessário realizar cruzamento de dados, e sua análise, processo pelo qual se confere ordem, estrutura e significado aos dados, se deu na plataforma Excel, versão 2010. Eles serão comunicados textualmente, de acordo com as ocorrências registradas na ficha técnica de observação.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 Nem tudo é o que parece ser.

No mundo organizacional, “relação de agência” é como um contrato onde uma ou mais pessoas (principal/proprietário) emprega uma outra pessoa (o agente/administrador), a fim de que esse realize algum serviço ou trabalho em seu favor, gozando da delegação de alguma autoridade ou poder de decisão (JENSEN E MECKLING, 1976 *apud* ARRUDA *et al.*, 2007, p. 7). Nessa relação principal-agente, cabe ao principal avaliar as informações e escolher o sistema de informação. O agente tem a incumbência de tomar as decisões, optando pelas melhores alternativas para o principal. Com a presença de dois papéis dentro da firma, cujos ocupantes podem ter interesses antagônicos (“conflito de agência”), ou os comportamentos do agente podem ficar fora das expectativas do principal (situação que se agrava por ambas as partes tenderem a maximizar sua satisfação pessoal), surgem alguns problemas, principalmente no que concerne à adequação das decisões tomadas pelo administrador com as necessidades do principal. Tais problemas tomam mais força, uma vez que os acionistas não têm as melhores condições para observar e medir as ações dos executivos.

A Teoria da Agência visa justamente a analisar os conflitos e custos resultantes da separação entre a propriedade e o controle de capital (o que origina as assimetrias informacionais), os riscos e outros problemas pertinentes à relação principal-agente (JENSEN E MECKLING, 1976 *apud* ARRUDA *et al.*, 2007, p. 2). A assimetria de informação se dá quando uma das partes (o principal, acionista) não conhece a informação na medida em que a outra parte (o agente, executivo), sim. A Teoria da Agência tenta minimizá-la, servindo, assim, como modelo na tomada de decisões que envolva indivíduos em papéis dentro da configuração “principal-agente”. O problema conhecido como “de agência” figura-se quando o bem-estar de uma parte (principal) depende das decisões de outra (agente). Está firmado na



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

questão da informação assimétrica e é causado por comunicações incompletas ou inverídicas. Uma das preocupações do principal é que as decisões dos agentes não sejam movidas conforme interesse próprio, pois um pressuposto de base dessa Teoria é que os agentes são racionais, egocentristas e avessos ao risco (NEVES, 2006).

Em se tratando da relação existente entre o Estado e sociedade, cabem conceitos dessa teoria, uma vez que a atividade pública do Estado é exercida por representantes devidamente escolhidos pela população, criando assim uma relação entre as partes (sociedade e gestores públicos) (CHELSKI *et al.*, 2012, p. 3). Nessa ótica, assume a sociedade o papel do principal e os gestores públicos, dos agentes, configurando uma verdadeira relação de agência, na qual não é impossível de ocorrerem os conflitos típicos dela. Para diminuir os maus efeitos de um possível problema de agência, o acesso à informação tem um papel estratégico.

3.2 A ordem é não perder o rumo das ações.

O Controle constitui-se uma das quatro funções administrativas básicas. É pelo controle que se percebe se as decisões tomadas nas funções Planejamento, Organização e Direção foram adequadas. Ele é a bússola que aponta que medidas a entidade deve tomar. Dele, saem as informações que determinarão as metas a serem seguidas pela empresa. Segundo Oliveira, dentro do processo administrativo, o controle é uma função que tem por fim medir e avaliar o desempenho e o resultado de ações, por meio de comparação com os padrões estabelecidos (2003 *apud* WOSNIAK; REZENDE, 2012, p. 808).

Numa organização, o setor de Controladoria serve para o subsídio do processo de gestão, o apoio à avaliação de desempenho, o apoio à avaliação de resultados, entre outras funções (ALMEIDA *et al.*, 2001 *apud* ARRUDA *et al.*, 2007, p. 10). Ele dá ênfase à continuidade e à otimização dos resultados organizacionais (PEREZ *et al.*, 1995 *apud* ARRUDA *et al.*, 2007, loc. cit.). Faz-se necessário que a Controladoria esteja apoiada num fidedigno sistema de controles internos e que vise à criação de novas ferramentas que apoiem o processo decisório e que tragam segurança para os administradores e para os investidores, viabilizando a eficaz gestão econômica (ARRUDA *et al.*, 2007, p. 11).

Através dos sistemas de controle, pode-se avaliar a performance das unidades e remunerar de acordo com a realização dos resultados alcançados. Eles ainda ajudam a alinhar os interesses entre a administração e os principais níveis de gestão. A quem assume a responsabilidade pela Controladoria, dá-se o nome de *controller* (KOLIVER, 2005 *apud* ARRUDA *et al.* 2007, p. 10), o qual deve ter visão ampla, atuando sobre todas as áreas da empresa, exercendo, dessa forma, força e influência sobre todo o tecido organizacional.

No setor governamental, foram implantadas Controladorias no âmbito federal, estadual e municipal, com diversas funções, atribuições e finalidades, a fim de servirem como órgão de coordenação e controle da cúpula administrativa (ARAÚJO *et al.*, 2010, p. 2). A Controladoria no setor público (conhecida como Controladoria Governamental) tem o poder de fiscalizar como estão sendo contabilizados o montante que foi arrecadado pelo Governo e qual destinação está sendo dada a tal verba, como, por exemplo, se está sendo direcionada conforme o orçamento do ente, ou se há irregularidades nos procedimentos (CABRAL *et al.*, 2012, p. 4). Ela tem o papel de contribuir para otimização do resultado econômico



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

(objetivando a eficiência, a eficácia e a efetividade) e do uso dos recursos públicos (como, por meio da fiscalização), bem como de assessorar o gestor na tomada de decisão (OLIVEIRA, 2010 *apud* CABRAL *et al.*, 2012, p. 5). Ademais, ela deve tratar de questões internas com o objetivo de, preventivamente, zelar pela continuidade da instituição, servindo como uma rede de proteção e segurança para a Entidade, que é uma instituição permanente, e não ater-se apenas aos quatro anos de governo (SILVA, 2011).

3.2.1 Cidadão *controller*?

Há um modo pelo qual a sociedade também pode exercer controle sobre as ações governamentais: o controle social. A sociedade aproxima-se do Estado, controlando-o, fiscalizando-o e avaliando, quantitativa e qualitativa, a gestão pública (ASSIS E VILLA, 2003 *apud* CHELSKI *et al.*, 2012, p. 2). Ele é capaz de preencher as lacunas apontadas na relação de agência que há entre sociedade e gestores públicos, visando ao alinhamento dos interesses e à evitação dos comportamentos oportunistas. Por meio dele, podem ser diminuídas as complicações causadas na relação de agência, como os custos excessivos, o alto oportunismo dos gestores públicos e a baixa responsividade das políticas públicas. Ferramenta de caráter regulador, é um mecanismo eficaz na busca pela maximização do bem-estar da população (CHELSKI *et al.*, 2012, p. 5-6). No Brasil, segundo Motta (2007, p. 91-92), ele é a superação da síndrome “nós-eles”, desenvolvida quando os cidadãos se distanciam da gestão pública, e que consiste no hábito da população brasileira de submissão, alienação e descrédito em relação à administração pública, e de ver seus dirigentes e representantes políticos como outra classe de gente.

O controle social é uma prática democrática e deve ser considerado quando a população opina sobre os atos discricionários de governo, ou os influencia, ainda que essas iniciativas não impliquem, ao menos diretamente, a utilização do orçamento público. Por exemplo: mudanças na legislação vigente, aumento ou enxugamento da estrutura administrativa, ausência do poder público em determinadas áreas de atuação, nas quais deveria se fazer presente, mudanças em fluxos rodoviários, entre outras ações. Também nesses casos, há efetivo controle social por parte da população pleiteadora. É o que apregoa a Controladoria Geral da União (CGU), para quem o controle social consiste na participação do cidadão na gestão pública, por meio de diversas representações, que vão desde movimentos populares a prestadores de serviço (CGU *apud* CHELSKI *et al.*, 2012, p. 2).

A falta de controle dá margem à corrupção, às injustiças e desigualdades, e à perda de legitimidade dos governantes. É preciso que haja a conscientização da sociedade, mudanças culturais e educacionais para o adequado exercício da cidadania, sendo imprescindível, também, a priorização da transparência na gestão do setor público (CHELSKI *et al.*, 2012, p. 2), o que faz com que se enxergue o controle social como uma moderna compreensão de relação Estado-sociedade (CARVALHO, 1995 *apud* CHELSKI *et al.*, 2012, p. 2).

O controle social é instituição, pois se estrutura em órgãos fiscalizadores assegurados por lei, tendendo a transformar-se em norma de conduta de acordo com a conscientização da sociedade na atuação de fiscalização dos gastos públicos (CHELSKI *et al.*, 2012, p. 3). Ele consiste em canais institucionais de participação na gestão governamental (ASSIS E VILLA,



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

2003 *apud* CHELSKI *et al.*, 2012, p. 2). O interesse da sociedade nas ações governamentais viabiliza o bom funcionamento da economia e a efetividade dos gastos públicos. Na realidade de controle social, a vontade social é um fator de avaliação, visando à solução de problemas e de deficiências sociais (CHELSKI *et al.*, 2012, p. 2).

Com esse quadro, ter-se-ia uma nova estrutura institucional, com duas formas de monitoramento da Administração Pública: uma legal (efetuada pelos Ministérios Públicos, Tribunal de Contas e Orçamento Participativo) e outra autônoma (exercida Sindicatos, ONGS, Observatórios Sociais e Universidades) (CHELSKI *et al.*, 2012, p. 2). Segundo a forma autônoma, a sociedade, assim como fazem os acionistas/proprietários na esfera privada, cobra de seus agentes o adequado uso dos inúmeros recursos públicos (sejam financeiros, humanos, tecnológicos, imóveis...) e busca substituir aqueles que não estão desenvolvendo suas atividades a contento.

3.3 Uma saída oportuna.

Assim como no universo empresarial, o ambiente público parte para uma postura de maior transparência em suas ações. Naquele, a dita Governança Corporativa (GC) surgiu para superar o "conflito de agência". Sua incumbência é monitorar as relações existentes entre a administração e os acionistas (ou demais partes interessadas, chamadas *stakeholders*), protegendo-os, e tentar minimizar as discrepâncias existentes entre principal e agente. A expressão Governança Corporativa, de acordo com Chagas (2007 *apud* ARRUDA *et al.*, 2007, p.3), se originou da sentença inglesa *corporate governance*, significando o sistema pelo qual os acionistas tomam conta de sua empresa.

Na primeira metade dos anos 90 (em 1992, foi publicado o Relatório Cadbury, considerado o primeiro código de boas práticas de governança corporativa), em um movimento iniciado principalmente nos Estados Unidos, acionistas perceberam a necessidade de novas regras que os protegessem dos abusos da diretoria executiva das empresas, da inércia de conselhos de administração inoperantes e das omissões das auditorias externas. Tudo aconteceu após escândalos no mercado corporativo e financeiro da Inglaterra, no final dos anos 80. No Brasil, o primeiro sinal de preocupação com esse tema deu-se em 1994, quando foi fundado o Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração, atualmente chamado Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Em 1999, o IBGC lançou o primeiro código brasileiro sobre governança corporativa, o "Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa".

A Governança deve garantir o emprego eficiente dos recursos, a garantia dos interesses dos acionistas e proprietários e a maximização dos resultados econômicos da organização (objetivos também da Controladoria) (ARRUDA *et al.*, 2007, p. 2). Para que o proceder dos executivos se alinhe ao interesse dos acionistas (eliminação dos comportamentos oportunistas), a GC estabelece mecanismos de incentivos e de monitoramento. Tais estruturas compõem o sistema de controle de gestão, e devem direcionar a ação dos administradores para o cumprimento dos objetivos estipulados pelos acionistas, além de assegurar que os executivos não se afastem deles (IBGC, 2007 *apud* Andrade, [2006], p. 8; CHELSKI *et al.*, 2012, p. 5). Estão entre os princípios da GC os direitos dos acionistas, o tratamento equânime



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

aos acionistas (*fairness*) e aos demais *stakeholders*, divulgação e transparência (*disclosure*) e a Prestação de Contas (*accountability*) (ANDRADE, [2006], p. 2; IBGC, 2007 *apud* ARRUDA *et al.*, 2007, p. 4).

Não é tão simples a criação de uma estrutura de governança, pois se faz necessário adotar medidas custosas, como mexer na cultura interna e nos sistemas de controles, obter a adesão das pessoas, a sensibilização dos gestores, eliminar as situações de conflitos de interesse e melhorar o processo de comunicação, tanto interna como externa (ANDRADE, [2006], *passim*). O fator humano constitui-se um ponto nevrálgico no processo de estabelecimento de uma estrutura de governança. E, tendo em vista que, em todas as organizações, sejam públicas ou privadas, as pessoas estão presentes como agentes participantes da dinâmica institucional, de modo algum ele pode ser desconsiderado, ou mesmo subvalorizado.

A Controladoria colabora para que a GC tenha poderes de maximizar os resultados da empresa quando implanta um sistema integrado e unificado de identificação, avaliação e controle de riscos que abraça toda gestão de recursos, ajudando também a minimizar o problema de agência, já que reduz a assimetria informacional, além de servir de fundamento para a tomada de decisões (ARRUDA *et al.*, 2007, p. 11-12).

Para consolidação da Governança na gestão pública, visando à redução da extensão de práticas patrimonialistas e da paralisação decorrente do excesso de burocracia, ao menos três aspectos exigem mudanças rápidas e radicais: a separação entre interesses público e privado, a prevalência da competência profissional, da experiência gerencial na área específica e da conduta pessoal sobre a filiação partidária e a alocação mais eficiente dos recursos, que são escassos (PAIVA, 2012).

3.4 Brasil: um país parceiro.

A Parceria para Governo Aberto (PGA, ou OGP, sigla para “Open Government Partnership”), é uma iniciativa internacional que visa a assegurar compromissos concretos de governos nas áreas de promoção da transparência, luta contra a corrupção, participação social, de modo que os governos tornem-se mais abertos, efetivos e responsáveis (CGU, [2011?]). Em setembro de 2011, durante a abertura do encontro das Nações Unidas, a OGP foi lançada oficialmente, com oito países-membros (EUA, Brasil, Reino Unido, África do Sul, Filipinas, Indonésia, México e Noruega), comprometidos com os princípios da Convenção da ONU contra a corrupção, e outros instrumentos internacionais pertinentes, relacionados à boa governança. Sete meses depois, o número de membros saltou para trinta e quatro.

Durante o biênio 2011-2012, o Brasil (na pessoa do ministro-chefe da Controladoria Geral da União - CGU, Jorge Hage Sobrinho) co-presidiu a PGA ao lado dos Estados Unidos, a convite de Barack Obama. Os países aderentes adotam compromissos políticos específicos a serem atingidos dentro de prazos definidos. Para a OGP, os governos precisam mudar a cultura presente, fomentar a abertura, que é um modo de fazê-los trabalhar pelas pessoas, bem como a transparência junto à participação, resultando em *accountability*, efetividade e eficiência.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

Naquela ocasião, a presidente do Brasil apresentou os compromissos assumidos pelo governo brasileiro para implementar as ações da PGA, considerando o acesso à informação eixo fundamental para o controle e a participação social e levando em conta a organização dessas informações, o conceito de dados abertos, além de ações de capacitação, engajamento e mobilização da sociedade civil para o acompanhamento do governo. Em 15 de setembro de 2011, através de Decreto (sem número), a governante instituiu o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, destinado a promover ações e medidas que visem ao incremento da transparência e do acesso à informação pública, à melhoria na prestação de serviços públicos e ao fortalecimento da integridade pública.

Na Declaração emitida no evento de setembro de 2011, os membros reconheceram que as pessoas em todo o mundo exigem mais transparência de seus governos, demandando maior participação popular nos assuntos públicos, e buscando maneiras de fazer seus governos mais transparentes, ágeis, responsáveis e eficientes. Também defenderam a importância da transparência para melhorar os serviços e gerenciar os recursos públicos, sendo meio para o alcance de maior prosperidade, bem-estar e dignidade humana. Da mesma forma, se comprometeram em aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais, pois os governos reúnem e armazenam informações em nome do povo, tendo os cidadãos direito de acesso a informações sobre as atividades governamentais, de maneira ativa ou não.

No texto, valorizaram a participação de todas as pessoas, de forma igualitária e sem discriminação, na tomada de decisões e na formulação de políticas. Comprometeram-se, também, a tornar mais transparente a formulação de políticas e a tomada de decisões, a criar e usar canais que estimulem a discussão pela população e a aprofundar a participação pública no desenvolvimento, no monitoramento e na avaliação das ações governamentais. Outro compromisso declarado foi o de implementar políticas, mecanismos e práticas robustas de combate à corrupção, assegurando a transparência na gestão das finanças públicas e das compras governamentais, reforçando o Estado de Direito, inclusive assegurando a promulgação e a execução de regras de proteção aos delatores de práticas ilegais. Também firmaram o objetivo de aproveitar as novas tecnologias para tornar mais públicas as informações, de forma a permitir às pessoas entender o funcionamento de seus governos e influenciar suas decisões.

A primeira Cúpula Anual de Alto Nível da OGP ocorreu em Brasília, em abril de 2012, na qual a Presidente Dilma Rousseff afirmou que a OGP fundamenta-se em três pilares: a transparência, que permite a prestação de contas; a participação social, que assegura a cidadania; e o monitoramento sistemático dos resultados das políticas públicas, que garante uma gestão de qualidade. O evento baseou-se no estímulo a uma plataforma global para colaboração, assistência técnica e intercâmbio de melhores práticas, através da disseminação de práticas de governo aberto (dentre elas, os novos mecanismos legais e institucionais) e outros temas, como dados abertos, acesso à informação, orçamento em linguagem acessível e melhora na prestação de serviços e novas tecnologias (como portais de dados abertos), entre outros pontos frequentes. Um mês depois, logo após a lei nº 12.527 entrar em vigor, aconteceu a primeira Conferência Nacional de Transparência e Controle Social (Consocial),



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

estabelecendo o objetivo de firmar um Plano Nacional de Transparência e Controle Social. Realizado pela CGU, esse evento é tido como um marco para o fortalecimento do controle social no Brasil.

Nesse mesmo maio, foi lançado pelo governo brasileiro o Portal Brasileiro de Dados Abertos (dados.gov.br), que reúne dados públicos sobre diversas áreas, tornando-se uma espécie de central de busca e acesso dos dados e informações públicas (a fácil utilização). Ele se propõe a publicar dados de todos os órgãos do governo federal, e das esferas municipal e estadual. As informações são publicadas em formatos que permitem a reutilização e com licenças abertas. Ele é construído de forma colaborativa pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI), diferentes instituições públicas, organizações privadas e sociedade civil.

No mês de agosto seguinte, aconteceu em São Paulo o Seminário Internacional de Acesso à Informação e Prevenção à Corrupção, onde o Reino Unido mostrou sua experiência em Dados Abertos, apresentando como implementa sua legislação de governo aberto e enfatizando que a transparência requer uma mudança no comportamento: ela só ocorre quando o governo é desafiado (UK IN BRAZIL, 2012). Da parte dos brasileiros, questões como as dificuldades de disponibilizar todos os dados públicos, os custos, e como garantir o envolvimento da sociedade civil foram matéria de interesse.

4. RESULTADOS

O processo da solicitação de informação que chega ao SIC/UFPE inicia-se quando o interessado registra seu pleito no Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), o qual pertence à CGU, a que se tem acesso através da internet (sítio acessoainformacao.gov.br/sistema/). Esse sistema encaminha ao SIC/UFPE os pedidos referentes à Universidade. Chegado o pedido, quando a equipe do SIC/UFPE (a qual é composta por três funcionários) já detém a informação, transmite-a ao solicitante. Quando não, ela repassa o pedido ao setor que a possui, o qual posteriormente remete-a ao SIC/UFPE, e esse tem a incumbência de repassá-la ao requisitante.

A equipe do SIC/UFPE, uma vez que a nós não foi dada permissão para acesso à base de dados do e-SIC, consultou as 44 solicitações de informação registradas no sistema durante os meses de dezembro/2012 e janeiro/2013. Após a aplicação da Ficha Técnica de Observação, chegou-se aos seguintes resultados: 01 solicitação foi negada (2,27% do total), a cujo requisitante foi dado inteiro teor da decisão de negativa, obedecendo ao que determina o artigo 14, da lei 12.527.

Em 35 solicitações (79,54%), o SIC/UFPE alegou que o requisitante não é parte legítima para requerer a informação desejada. A equipe tem ciência de que a maioria das solicitações parte de apenas dois requisitantes, os quais utilizam dados falsos quando do registro da solicitação. Constatada a não fidedignidade dos dados, ela alega a ilegitimidade do requisitante. Aqui, percebe-se uma falha do sistema e-SIC, que não consegue constatar se o número de documento inserido corresponde na realidade ao nome da pessoa. Uma vez que ele



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

é aberto a solicitações que venham de qualquer parte do mundo, não obriga que se informe o CPF, e aceita qualquer sequencia numérica para o documento de identificação. No entanto, a ilegitimidade dos dados do pleiteante não pode justificar negativa de acesso, o que, para a equipe do SIC/UFPE, constitui-se um equívoco da LAI (leva-se em consideração, segundo essa equipe, que o solicitante pode ter se cadastrado erradamente, sem má-fé).

Três delas (6,81%) trataram de informações parcialmente sigilosas, não deixando o SIC/UFPE de justificar por que tal informação foi classificada como tal. Nesses 03 casos, cujo acesso integral à informação não foi autorizado, por ser ela parcialmente sigilosa, o SIC/UFPE deu ao requisitante acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo (determinação constante do artigo 7).

Curiosamente, nenhuma das solicitações versava sobre licitações ou contratos administrativos, temas que costumam ser alvo da mídia brasileira. Da mesma forma, nenhuma tinha por objeto conduta que implica violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas (art. 21), nem sobre a política e a organização da UFPE (art. 7).

Três matérias constantes do art. 7 da mesma Lei tiveram 04 solicitações cada, totalizando 27,27%: serviços prestados pela UFPE; implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações da Universidade; e resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e/ou externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores bem como metas e indicadores propostos. Em nenhum desses casos foi dada restrição de acesso aos solicitantes.

No período, não houve caso de desaparecimento de documento continente de informação solicitada. Também não aconteceu de se exigir que o requisitante revelasse o motivo pelo qual solicitava informação de interesse público (prática que o artigo 10 veta. A equipe relatou que alguns setores da Universidade chegam a pedir esclarecimentos quanto à motivação do solicitante, aos quais o SIC/UFPE esclarece não ser isso possível).

Não aconteceu de o SIC/UFPE dar autorização ou concessão de forma imediata (que, no entendimento da equipe, uma vez que a LAI não define o que consiste um atendimento imediato, é a transmissão da resposta no mesmo dia em que a solicitação chega pelo e-SIC ao SIC/UFPE). Dentro dessa mesma temática “tempo”, a lei afirma que, caso não seja possível a transmissão peremptória, a resposta pode ser dada em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10. Das 44 solicitações analisadas, em 14 (31,81%) as respostas ultrapassaram os 20 dias, porém esse prazo foi prorrogado por mais 10 dias mediante justificativa expressa, da qual o requisitante foi cientificado, conforme determina a Lei (art. 11).

A nenhum requisitante o SIC cobrou quantia monetária para buscar e/ou fornecer a informação, outra ação proibida pela LAI, em seu artigo 12.

5. CONCLUSÃO

Este artigo propôs-se a responder a questão sobre como o direito de acesso à informação, regulamentado pela lei 12.527/2011, está sendo atendido na Universidade Federal



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

de Pernambuco, através de seu Serviço de Informações ao Cidadão. Os resultados apontam que há obediência à LAI por parte do SIC/UFPE, porém que o quadro exíguo de funcionários não permite que as respostas sejam dadas de forma imediata. Foi constatado também que a equipe do SIC/UFPE dedica muito tempo à conferência dos dados registrados no sistema e-SIC pelos solicitantes, e que, se esse sistema já efetivasse essa conferência quando do cadastro do requisitante, pouparia tempo de trabalho desnecessário por parte dos respondentes. Vimos que o índice de respostas negadas foi irrisório e que quase 70% das solicitações foram atendidas antes de 20 dias.

6. REFERÊNCIAS

ANDRADE, George Albin R. de. **Teoria da Agência e estrutura de Governança Corporativa em fundos de pensão: Uma Análise Normativa**. [Rio de Janeiro], [2006]. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/artigos06/251_artigo%20teoria%20agencia%20e%20gc.pdf>. Acesso em: 22 set. 2012.

ARAÚJO, Aneide Oliveira *et al.* Controladoria privada e governamental: uma análise comparativa. **Boletim de Orçamento e Finanças, Governet, Revista do Administrador Público**. [S.l], n. 63, jul. 2010, ISSN 1809-6670.

ARRUDA, Giovana Silva de *et al.* A governança corporativa e a teoria da agência em consonância com a controladoria. **Revista de Administração UFSM**. Santa Maria, v. I, n. 1, p. 71-84, jan./abr. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 ago. 2012.

_____. Lei Nº 12.527, de 18/11/2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, 18 nov. 2011 – Edição Extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 15 out. 2012.

BULGARIM, Maria Clara Cavalcante *et al.* **Orçamento familiar e controle social: instrumento de organização da sociedade**. Brasília: Fundação Brasileira de Contabilidade, 2011. p. 142.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

CABRAL, Patricia Wenceslau *et al.* **Controladoria governamental: uma investigação de suas funções no Poder Executivo Estadual**, [S.l.], [2012]. Disponível em: <[http://www.admpg.com.br/2012/down.php?id%3D2892%26q%3D1&ei=Sv91UP2cIJPi9gTc6YHABg&usq=AFQjCNH_zT6l-6__by_KWCA8eI_DrvuHCg](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=%22controladoria%20governamental%22&source=web&cd=17&cad=rja&ved=0CEUQFjAGOAo&url=Disponível em: <.> Acesso em: 10 out. 2012.

CHELSKI, Willian *et al.* **Teoria da Agência e o controle social da gestão pública**. [S.l.], [2012]. Disponível em: <[www.admpg.com.br/2012/down.php?id%3D2881%26q%3D1+\"analisar+a+aplicabilidade+d+a+teoria+da+agência+naquilo+que,+modernamente,+se+convencionou\"&hl=pt-BR&gl=br&pid=bl&srcid=ADGEEShgINad7KFRH17IVEIkFuzXPnE_Qqy85UYn0GIZugbz oXhcuRQ2EjgREAi7KTQ4Qba4iBi_UCIqdFdWuAOVoM1ExSMAEc5nStkOXuxL2P3M9uia1qLuf03gRHbJxKTrre57dQus&sig=AHIEtbQ1oUy304dlQ1OMv2c7o3X-MDPDNQ](http://www.admpg.com.br/2012/down.php?id%3D2881%26q%3D1+\)>.> Acesso em: 28 set. 2012.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **The Open Government Partnership (OGP) – Parceria para Governo Aberto**. [S.l.], [2011?]. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/CompromissosInternacionais/ogp/index.asp>>. Acesso em: 17 set. 2012.

JORNAL NACIONAL. **Retorno do Governo aos cidadãos e às empresas não está à altura do que se paga de impostos**. [Rio de Janeiro?]: 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/videos/t/edicoes/v/retorno-do-governo-aos-cidadaos-e-as-empresas-nao-esta-a-altura-do-que-se-paga-de-impostos/2440693/>>. Acesso em: 07 mar. 2013.

_____. **Brasileiros são os latino-americanos que mais pagam impostos**. [Rio de Janeiro?]: 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/videos/t/edicoes/v/brasileiros-sao-os-latino-americanos-que-mais-pagam-impostos/2576722/>>. Acesso em: 15 mai. 2013.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2010b.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MOTTA, Paulo Roberto. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 87-96, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a06v41sp.pdf>>. Acesso: 12 jan. 2013.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

NEVES, João Carvalho das. '**Governance**' e teoria da agência. [S.l.], 08 nov. 2006. Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content_id=648449&page=-1. Acesso em: 22 set. 2012.

O POVO. **Brasileiro trabalha cinco meses por ano para pagar impostos**. [Fortaleza?]: 2012. Disponível em: <http://www.opovo.com.br/app/economia/2012/11/26/noticiaseconomia,2960658/brasileiro-trabalha-cinco-meses-por-ano-para-pagar-impostos.shtml>. Acesso em: 03 jan. 2013.

PAIVA, Paulo. **Boa governança em gestão pública**. [S.l.], 18 jan. 2012. Disponível em: http://www.brasileconomico.com.br/noticias/boa-governanca-em-gestao-publica_111872.html. Acesso em: 17 set. 2012.

PATUZZO, Genilson Valotto. A realidade da crise espanhola: causas e situação atual. **Revista Urutáguá**. [Madri?], n. 21, p. 145-159, mai./ ago. de 2010.

SILVA, Lino Martins da. Controladoria governamental: mais um erro cometido à custa do dinheiro público. [S.l.], 18 mar. 2011. Disponível em: <http://linomartins.wordpress.com/2011/03/18/controladoria-governamental-mais-um-erro-cometido-a-custa-do-dinheiro-publico/>. Acesso em: 10 out. 2012.

UK IN BRAZIL. **Projeto de prosperidade: parceria de governo aberto no Brasil**. [S.l.], 31 ago. 2012. Disponível em: <http://ukinbrazil.fco.gov.uk/pt/news/?view=News805754482>. Acesso em: 17 set. 2012.

WOSNIAK, F. L.; REZENDE, D. A. Gestão de estratégias: uma proposta de modelo para os governos locais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 795-816, maio/jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n3/a09v46n3.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2013.