



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Avaliação QualiLAI 2017-2019: Avaliação do atendimento à Lei de Acesso à Informação por órgãos do Poder Executivo Federal no Âmbito da Parceria de Governo Aberto

Claudio Henrique Fontenelle Santos, Pedro José Vieira Borga Martins Borrego

[RELATO TÉCNICO] GT 23 – Experiências na Administração Pública: diálogos entre Acadêmicos e Práticos

**Avaliação QualiLAI 2017-2019: Avaliação do atendimento à Lei de Acesso
à Informação por órgãos do Poder Executivo Federal
no Âmbito da Parceria de Governo Aberto**

Resumo:

Esse relato técnico tem com objetivo apresentar o QualiLAI, avaliação realizada pela Controladoria-Geral da União, no âmbito do 3º Plano de Ação do Brasil, país membro fundador da *Open Government Partnership* - OGP. Foram avaliadas as políticas de transparência passiva, de transparência ativa e de dados abertos de vinte e dois ministérios e onze agências reguladoras federais. As avaliações foram realizadas em três anos, 2017, 2018 e 2019, cada uma delas em duas etapas, e buscaram identificar como as citadas políticas estavam sendo implementadas nesses órgãos federais. Os resultados mostraram que, segundo os relatórios finais, no primeiro momento, os órgãos avaliados ainda não estavam atendendo às exigências legais, bem com ainda apresentavam falhas na execução das respostas aos pedidos de acesso à informação. Após a etapa 1 da avaliação, e após a manifestação devolutiva das gestões do órgãos, exigências foram atendidas e falhas foram corrigidas, entretanto, restaram ainda aprimoramentos para que as respostas a pedidos de acesso à informação estejam suficientemente satisfatórias e que as exigências legais estejam plenamente cumpridas.

Palavras-chave:

Transparência. Acesso à informação. Dados Abertos. Transparência Passiva. Transparência Ativa.

Introdução

Transparência governamental tem atraído bastante a atenção de acadêmicos e gestores públicos nos últimos anos (PORUMBESCU, 2017) e, nas duas últimas décadas, tem havido muitas tentativas de reforçar a prática da transparência em todas as esferas de governo (CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2017), principalmente através de maior abertura nas ações do governo, sendo as leis de acesso à informação uma das práticas mais comuns, pois vários estudos têm mostrado que elas têm efeitos positivos sobre a transparência governamental (MABILLARD; KEUFFER, 2022).

No Brasil, a consolidação da transparência tem crescido, tanto por iniciativas globais, como a Parceria de Governo Aberto (*Open Government Partnership* - OGP) como pelo surgimento, em nível nacional, estadual e municipal, de leis de acesso à informação, transformando-a assim em um valor balizar para a democracia no país (RODRIGUES, 2020; RAUPP; PINHO, 2020).

Após aderir à OGP, reconhecendo haver uma crescente demanda da sociedade por maior abertura governamental, por maior participação nos assuntos públicos e pela busca por maneiras de tornar os governos mais transparentes, responsivos e efetivos (NEVES, 2013), o Brasil passou a implementar Planos de Ação (PA), itens obrigatórios para todos os participantes

da OGP, nos quais constaram compromissos a serem cumpridos no período de dois anos, sob o monitoramento e avaliação da OGP. Atualmente o Brasil está no seu 5º Plano de Ação, vigente para o Biênio 2021-2023 (BRASIL, 2021).

No seu 3º Plano de Ação, elaborado entre abril e outubro de 2016, constam dezesseis compromissos, entre eles, o compromisso nº 3, relacionado à Política de Acesso à Informação do Governo Federal, buscando questões relativas ao serviço de acesso à informação pública prestado pelos órgãos do Governo Federal (BRASIL, 2016b). Para concretização da avaliação proposta, a Controladoria-Geral da União - CGU apresentou sugestão para avaliar a qualidade do atendimento à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), Lei de Acesso à Informação - LAI. Assim surgiu o QualiLAI, programa de avaliação da qualidade de atendimento à LAI no âmbito dos Ministérios do Poder Executivo Federal, sob a responsabilidade de execução da CGU, órgão responsável pelo monitoramento da LAI nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

O objetivo do QualiLAI foi avaliar e monitorar a qualidade de atendimento à LAI no âmbito dos Ministérios do Poder Executivo Federal, através da verificação de um conjunto de indicadores, abrangendo aspectos procedimentais e formais, qualitativos e quantitativos, considerando as obrigações e princípios da LAI e do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (BRASIL, 2012). Após a etapa 1, foi elaborado um relatório para cada órgão, com constatações e orientações para que os gestores tomassem as providências necessárias para regularização da situação, as quais eram informadas à CGU e, caso aceitas, na etapa 2, passava o item a ser considerado “satisfatório”, ou, caso não aceitas, mantido o item como “insatisfatório”.

O Objetivo desse relato técnico é apresentar as três avaliações realizadas, de vinte e dois ministérios, onze em 2017 e onze em 2018, e, em 2019, de onze agências reguladoras, escopos decididos no âmbito da OGP, com colaboração da sociedade civil.

O relato contribui, tanto para o campo científico, quanto para o mundo real, através da apresentação e discussão agregada das avaliações realizadas, e pela discussão dos seus resultados práticos.

Os principais conceitos utilizados no relato são: transparência passiva (TP) - divulgação de informações com base nas solicitações dos cidadãos (MICHENER; COELHO; MOREIRA, 2021); transparência ativa (TA) - divulgação voluntária ou obrigatória, por lei, de informações (MICHENER; BERSCH, 2013), e dados abertos (DA) - dados disponíveis e acessíveis como um todo, sem custo, com permissão de reuso e redistribuição, e sem discriminação de uso (JAMES, 2013).

O relato divide em sete seções, além dessa introdutória. Na segunda, a metodologia

utilizada, na terceira o relato da experiência, na quarta os resultados práticos, na quinta as conclusões, na sexta seção as limitações, e na sétima são apresentadas recomendações para aprimoramento das políticas de avaliação.

Metodologia do Relato Técnico

Esse relato técnico teve uma estrutura de investigação mista, predominantemente quantitativa, mas também qualitativa, com uso das técnicas de pesquisa exploratória documental, entrevista semiestruturada e estatística descritiva.

Foram analisados os documentos resultantes das avaliações realizadas no âmbito do QualiLAI, disponíveis no Portal Gov.br (BRASIL, [2018b]). Inicialmente foram levantados os critérios (itens) avaliados em cada uma das dimensões de análise, TP, - 28 itens, TA - 42 itens e DA - 3 itens. A partir do “gráfico de evolução” de cada um dos órgãos avaliados, disponíveis no citado endereço, foram obtidos os dados de atendimento aos critérios da avaliação, nas duas etapas. Os dados foram planilhados, em modo binário, sendo atribuído o valor “1” para o item satisfatório, ou não avaliado, no caso dos órgãos avaliados em 2017, e o valor “0” para o item insatisfatório. Os valores máximos para cada avaliação foram, respectivamente, 28 para TP, 42 para TA e 3 para DA, totalizando 73 pontos para o órgão que atendesse satisfatoriamente a todos os itens. A partir dessa planilha foram extraídas as análises estatísticas descritivas apresentadas na seção três do relato técnico.

Nesse relato, além de apresentar uma avaliação agregada dos órgãos, também se apresenta um avaliação da pontuação dos órgãos por dimensão de análise (TP, TA e DA), destacando-se os que mais atenderam aos critérios, bem como os que menos atenderam. Quanto aos critérios de avaliação (itens), apresentamos um gráfico de barras, mostrando a situação inicial (etapa 1) e a final (etapa 2) de cada item, os cinco itens mais atendidos, e os cinco itens menos atendidos. Com relação aos aspectos qualitativos, os relatórios e as tabelas resumo resultantes da análise de cada órgão foram lidos, sendo extraídos exemplos das orientações mais comuns.

A Avaliação QualiLAI

A política de avaliação e monitoramento da qualidade de atendimento à LAI no âmbito dos Ministérios do Poder Executivo Federal teve início em outubro de 2017, com execução a cargo da CGU, sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Governo Aberto e Transparência (CGAT) da CGU.

Os itens a serem avaliados foram inseridos na proposta usando como base várias fontes. Para os 28 itens relacionados à TP, a base foi a estrutura do Sistema de Transparência Passiva, à época, inserido no Sistema e-Sic. Posteriormente o sistema migrou para o Fala.Br - <https://falabr.cgu.gov.br/> (BRASIL, [2022]). Para os 42 itens da TA, a base foi o Guia de Transparência Ativa - GTA (BRASIL, 2019), uma compilação de várias leis que tratam do assunto, atualmente, na sétima edição. E para os três itens de DA, a base foi o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016 (BRASIL, 2016a).

Para cada ministério avaliado foi produzido um relatório, disponíveis no Portal Gov.br (BRASIL, [2018b]), contendo os itens avaliados, os escopo (transparência passiva) e a base legal (transparência ativa e dados abertos), as constatações observadas e as orientações. O relatório de cada órgão avaliado foi entregue em mãos à gestão do órgão avaliado, em reunião realizada entre as equipes de avaliação e membros da gestão dos ministérios, incluindo o pessoal responsável pelas gestões da TD, da TA e dos DA do órgão, na qual eram apresentados os resultados iniciais e as recomendações para cada item avaliado como insatisfatório. Após a entrega do relatório, foi solicitada, em um prazo de 30 dias, uma manifestação devolutiva sobre as providências tomadas para adequação de cada orientação constante do relatório. As pontuações de cada órgão avaliado foram publicadas como etapa 1 e etapa 2, após o recebimento do documento devolutivo, conforme o exemplo disponibilizado pelo Portal Gov.br (BRASIL, [2018a]).

Segundo testemunhou a servidora da CGU entrevistada para produção desse relato técnico, a avaliação foi aprimorada ao longo dos trabalhos, principalmente nos itens relacionados à TP, onde questões relevantes foram sendo identificadas, como por exemplo, o uso de siglas nas respostas, sem a inclusão dos seus significados, a prioridade no uso de linguagem cidadã, o uso inapropriado de letras em caixa alta - segundo a servidora do órgão avaliado, a intenção era chamar a atenção para a mensagem - etc. “Começar uma estratégia ‘do zero’ sempre leva ao surgimento de oportunidades de melhoramento ao longo do tempo, as quais são resolvidas e aprimoradas de modo incremental, tornando-se um aprendizado para todos”, disse a servidora.

Outro aspecto de aprimoramento, segundo a entrevistada, foi a atuação dos avaliadores como elos de *benchmarking*, ou seja, nas reuniões realizadas, em uma conversa franca e honesta, os avaliadores sugeriam aos representantes do órgão que visitassem páginas de outros órgãos para ver como eles estavam atendendo aos itens em questão. De todos os trinta e três órgãos avaliados, somente um deles não atendeu aos pedidos de marcação de reunião, e, mesmo após o envio do relatório da etapa 1, não apresentou o documento devolutivo.

Resultados Práticos das Avaliações Realizadas

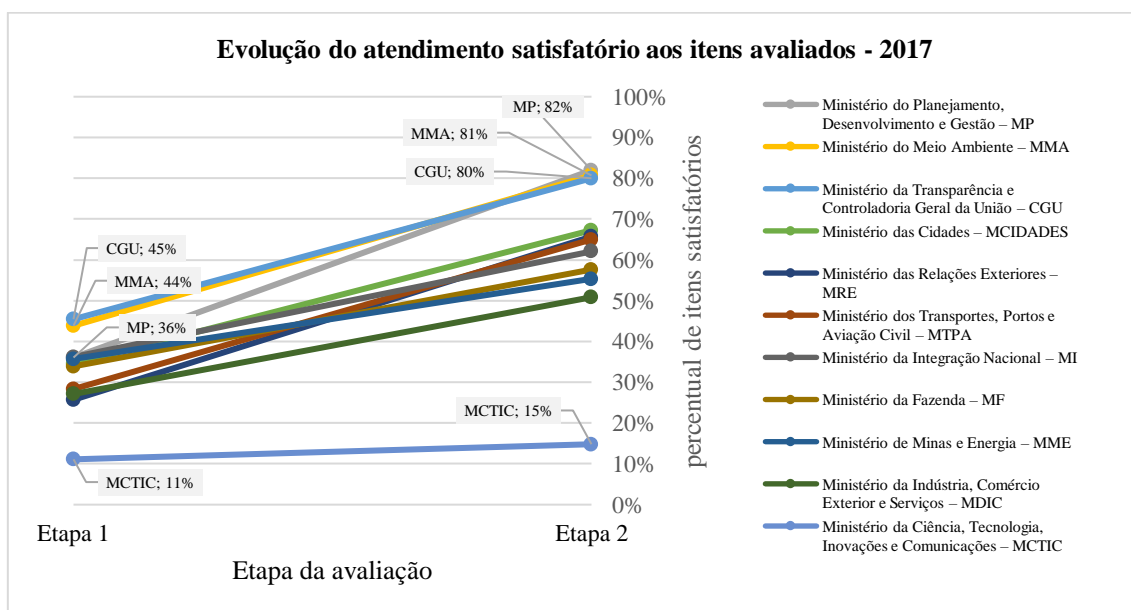
No ano de 2017, O Quadro 1 mostra os órgãos avaliados, seguidos dos respectivos dados relacionados aos itens considerados satisfatórios e sua evolução percentual em relação à quantidade de itens avaliados, ordenados por percentual final de atendimento aos itens avaliados.

Quadro 1 - Órgãos avaliados em 2017 e respectivos dados de atendimento satisfatório

Órgão	Itens Avaliados	Itens Não Avaliados (1)	IS etapa 1	%	IS etapa 2	%
Min do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP	61	12	22	36%	50	82%
Ministério do Meio Ambiente – MMA	57	16	25	44%	46	81%
Min da Transparência e Controladoria Geral da União – CGU	55	18	25	45%	44	80%
Ministério das Cidades – MCIDADES	55	18	19	35%	37	67%
Ministério das Relações Exteriores – MRE	70	3	18	26%	46	66%
Min dos Transportes, Portos e Aviação Civil – MTPA	60	13	17	28%	39	65%
Ministério da Integração Nacional – MI	58	15	21	36%	36	62%
Ministério da Fazenda – MF	59	14	20	34%	34	58%
Ministério de Minas e Energia – MME	56	17	20	36%	31	55%
Min da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC	59	14	16	27%	30	51%
Min da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC	54	19	6	11%	8	15%

(1) - Segundo a servidora da CGU entrevistada, os tópicos não avaliados se referem a itens que não faziam parte do escopo de monitoramento inicialmente e que, posteriormente, foram incluídos para aperfeiçoamento do processo. IS – Itens avaliados como satisfatórios.

Figura 1 - Gráfico de evolução do atendimento satisfatório aos itens avaliados - 2017



A Figura 1 mostra a evolução do atendimento satisfatório aos itens pelos onze órgãos avaliados no ano de 2017. Destacaram-se três deles, MP, MMA e CGU, que atingiram percentuais acima de 80% após a etapa 2. O destaque negativo foi o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC, que teve 11% de atendimento satisfatório na etapa 1, e passou para apenas 15% após a conclusão da etapa 2. Os demais órgãos atingiram patamares iniciais (etapa 1) entre 25% e 40% e finais (etapa 2) entre 50% e 70%.

Em 2018, foram avaliados os órgãos do Quadro 2.

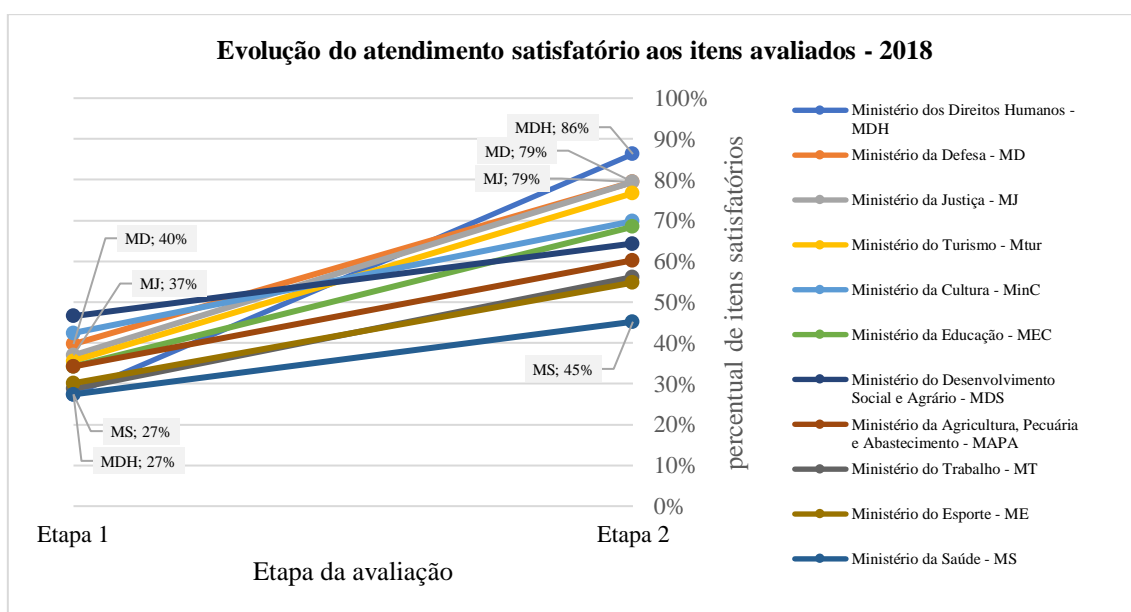
Quadro 2 - Órgãos avaliados em 2018 e respectivos dados de atendimento satisfatório

Órgão	IS etapa 1	%	IS etapa 2	%
Ministério dos Direitos Humanos - MDH	20	27%	63	86%
Ministério da Defesa - MD	29	40%	58	79%
Ministério da Justiça - MJ	27	37%	58	79%
Ministério do Turismo - Mtur	26	36%	56	77%
Ministério da Cultura - MinC	31	42%	51	70%
Ministério da Educação - MEC	25	34%	50	68%
Min do Desenvolvimento Social e Agrário - MDS	34	47%	47	64%
Min. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA	25	34%	44	60%
Ministério do Trabalho - MT	21	29%	41	56%
Ministério do Esporte - ME	22	30%	40	55%
Ministério da Saúde - MS	20	27%	33	45%

IS – Itens avaliados como satisfatórios.

Em 2018 todos os 73 critérios (itens) foram avaliados.

Figura 2 - Gráfico de evolução do atendimento satisfatório aos itens avaliados - 2018



A Figura 2 mostra a evolução do atendimento satisfatório aos itens pelos onze órgãos

avaliados no ano de 2018. Três órgãos se destacaram: MDH, MD e MJ que atingiram percentuais próximos de 80% após a etapa 2. Nesse ano não houve, após a etapa 2, destaque negativo de órgão avaliado, pois quase todos chegaram a patamares acima de 50%, sendo a única exceção o Ministério da Saúde, que só atingiu 45% de satisfação dos itens avaliados. Os níveis de atendimento satisfatório iniciais (etapa 1) variaram entre 25% e 50%.

Em 2019, onze agências reguladoras foram selecionadas para serem avaliadas. O Quadro 3 apresenta a relação de agências e respectivos quantitativos de itens avaliados satisfatoriamente.

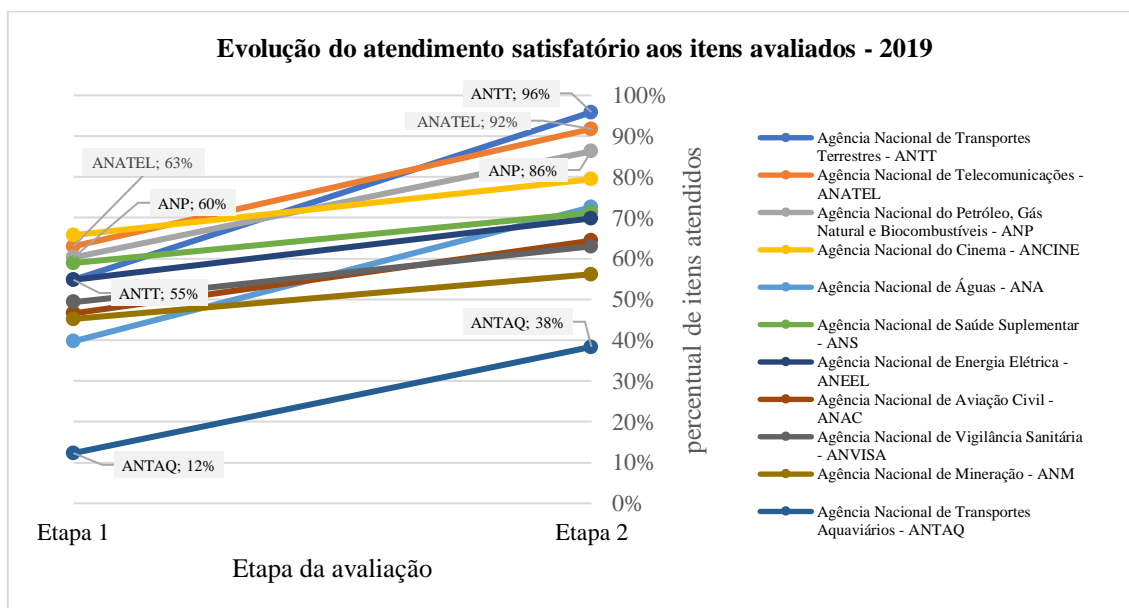
Quadro 3 - Órgãos avaliados em 2018 e respectivos dados de atendimento satisfatório

Órgão	IS etapa 1	%	IS etapa 2	%
Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	40	55%	70	96%
Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL	46	63%	67	92%
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP	44	60%	63	86%
Agência Nacional do Cinema - ANCINE	48	66%	58	79%
Agência Nacional de Águas - ANA	29	40%	53	73%
Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS	43	59%	52	71%
Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL	40	55%	51	70%
Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC	34	47%	47	64%
Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA	36	49%	46	63%
Agência Nacional de Mineração - ANM	33	45%	41	56%
Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ	9	12%	28	38%

IS – Itens avaliados como satisfatórios.

Em 2019 todos os 73 critérios (itens) foram avaliados.

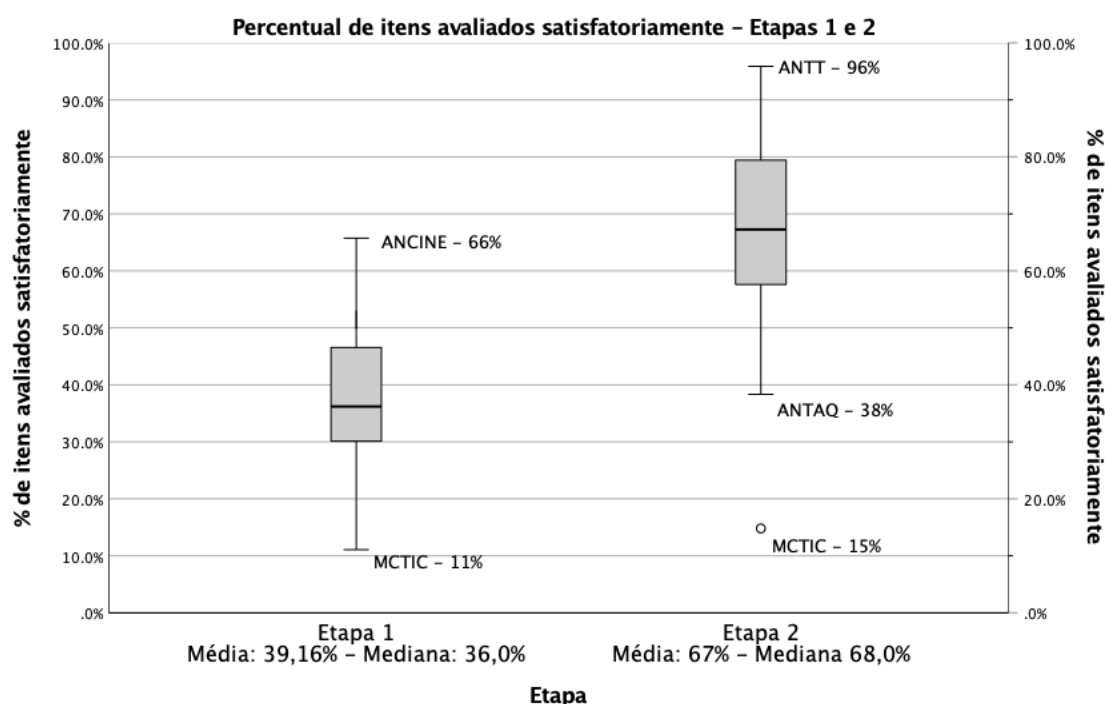
Figura 3 - Gráfico e evolução do atendimento aos itens avaliados satisfatoriamente - 2019



A Figura 3 mostra a evolução do atendimento aos itens pelas onze agências reguladoras avaliadas no ano de 2019. Três delas se destacaram, com percentual acima de 85% após a etapa 2: ANTT (96%), ANATEL (92%) e ANP (86%). Entre as onze agências avaliadas, apenas uma se destacou negativamente, a ANTAQ, por atingir um percentual final de 38% de itens avaliados positivamente.

A Figura 4 mostra a evolução dos valores máximo, mínimo, média geral e quartis das duas etapas de avaliação, havendo apenas um destaque (*outlier*), que foi o MCTIC, que obteve um percentual de 15% na etapa 2 de avaliação. A média geral de itens atendidos positivamente foi de 39,2% na etapa 1 para 67,0% na etapa 2.

Figura 4 – Gráfico Boxplot das etapas 1 e 2



Avaliação da Política de Transparência Passiva

A avaliação da transparência passiva foi realizada, pela análise de atendimento a 28 itens, obtidos a partir do sistema de transparência passiva, à época, inserido no Sistema e-Sic.

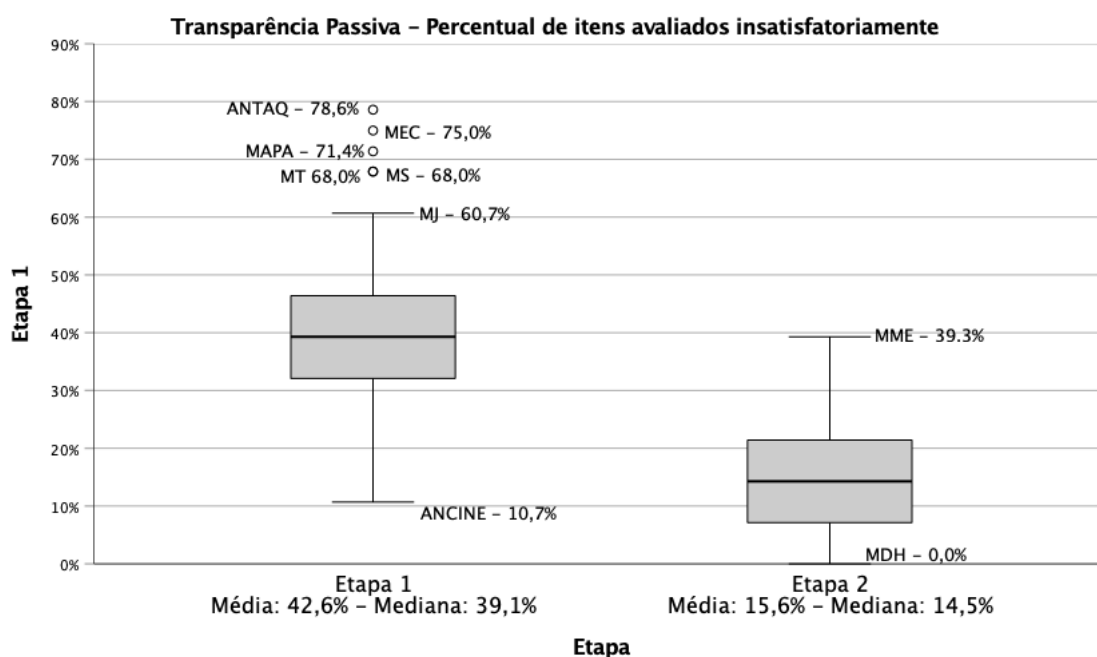
Conforme informação obtida em entrevista semiestruturada realizada com uma servidora da CGU que participou do QualiLAI, utilizou-se como critério para a seleção da amostra de respostas a pedidos de acesso à informação o percentual de 10% das respostas dadas, com o mínimo de 30 respostas, ou seja, se a quantidade correspondente a 10% fosse menor que 30, esse seria o tamanho da amostra.

As respostas constantes da amostra foram lidas e, a partir das constatações encontradas, foram emitidas orientações no sentido de aprimorar a qualidade dessas respostas.

Segundo a servidora entrevistada, as constatações mais comuns tinham a ver com uso de linguagem técnica, siglas não explicitadas e falta de objetividade. A marcação do pedido como “acesso concedido” foi um dos erros constatados, fato em que os avaliadores emitiam orientação no sentido de “O ‘Acesso concedido’ só deve ser marcado quando toda a informação solicitada é franqueada ao requerente” (BRASIL, [2020], p. 1).

Diferentemente do que foi relatado sobre o resultado geral do QualiLAI, o resultado quantitativo da avaliação da TP será apresentado tendo como referência a quantidade de itens considerados **insatisfatórios** nas duas etapas. Assim, quanto menor o percentual, melhor a avaliação.

Figura 5 – Transparência Passiva - Gráfico Boxplot - Itens avaliados negativamente nas duas etapas

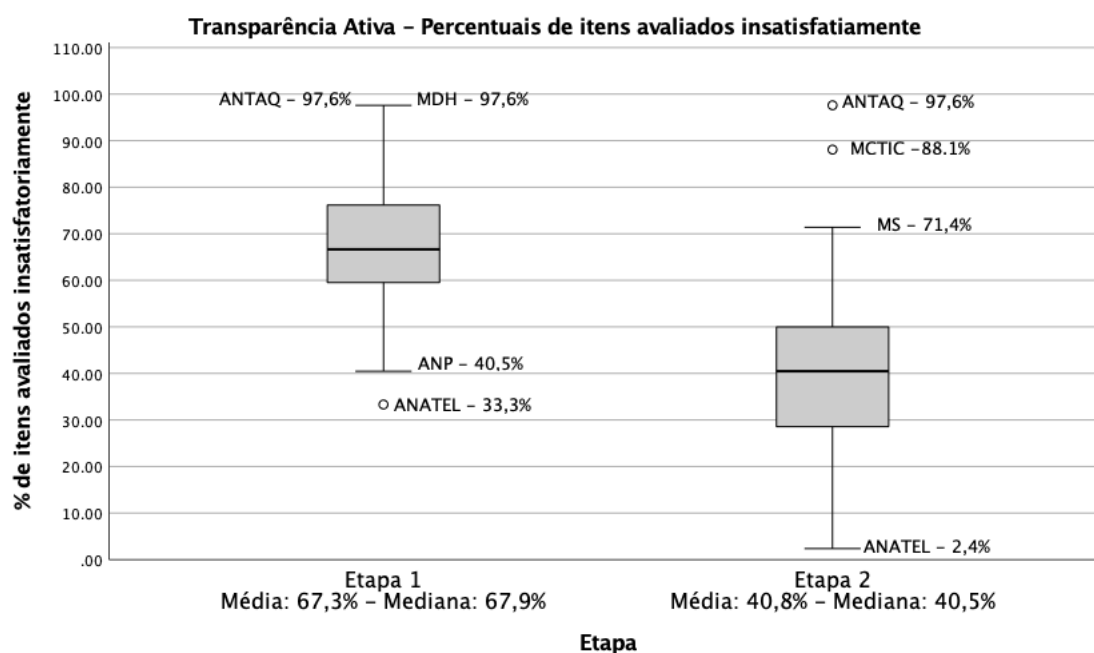


A Figura 5 mostra as percentagens de itens avaliados negativamente dos órgãos avaliados nas três edições do QualiLAI, 2017, 2018 e 2019, nas etapas 1 e 2. Na etapa 1 a média de atendimento insatisfatório foi de 42,6%, e na etapa 2 a média caiu para 15,6%. Observa-se também que, etapa 1, cinco órgãos (ANTAQ, MEC, MAPA, MT e MS) tiveram entre 60% e 80% de itens de atendimento insatisfatório e foram tratados como “outliers” na geração do gráfico *boxplot*. Já na etapa 2, não apareceram os “outliers”, e o órgão com pior avaliação teve 40% dos itens avaliados negativamente (MME). Também houve alguns órgãos com 0% de reprovação, por isso o mínimo do gráfico coincide com o eixo do x, ou seja, todos os itens relacionados à transparência passiva foram considerados satisfatoriamente atendidos.

Avaliação da Política de Transparência Ativa

Com relação à transparência ativa, os critérios de avaliação tomaram como base o Guia de Transparência Ativa (BRASIL, 2019), que por sua vez se baseia na LAI. Na TA foram avaliados quarenta e dois critérios (itens). Do mesmo modo que foi relatado na avaliação quantitativa da TP, os dados serão apresentados tendo como referência a quantidade de itens considerados **insatisfatórios** nas duas etapas. Portanto, quanto menor o percentual, melhor o resultado.

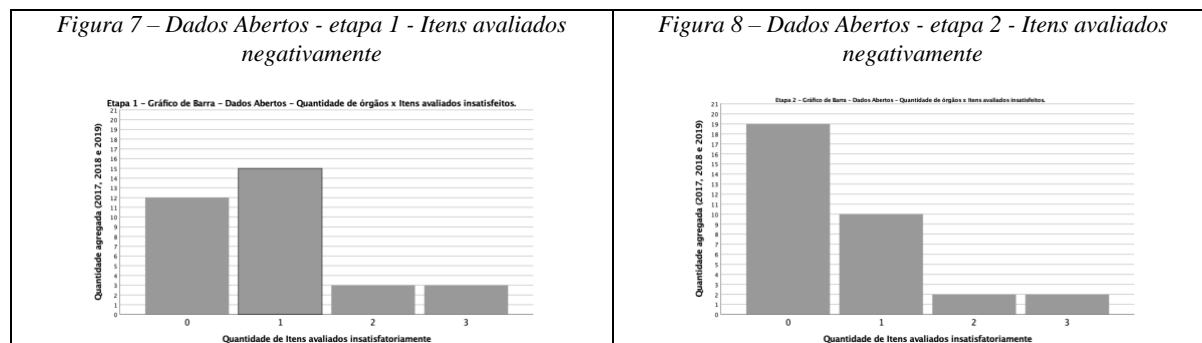
Figura 6 - Transparência Ativa - Gráfico Boxplot - Itens avaliados negativamente nas duas etapas



A Figura 6 apresenta um gráfico *boxplot* das duas etapas. Na etapa 1, a média de itens avaliados negativamente, ou seja, atendimento insatisfatório, foi de 67,3%. a ANATEL, se destacou positivamente na etapa 1 como um “outlier”, ou seja, com percentual dentro do primeiro quartil, no caso, com apenas 33,3% dos itens avaliados negativamente, e na etapa 2 apresentando o menor percentual de todos os órgãos avaliados (2,0%). Na etapa 2, a média caiu para 40,8%, representando uma evolução positiva nas avaliações, lembrando que estamos falando em itens avaliados negativamente. Entretanto, dois órgãos, ANTAQ e MCTIC apareceram negativamente como “outliers”, pois os respectivos percentuais de itens reprovados foram de 97,6% e 88,1%, dentro do quarto quartil. Observou-se, com relação à TA, que três órgãos não tiveram alteração nos seus percentuais de itens avaliados negativamente. Foram eles: ANTAQ (97,6%), MCTIC (88,1%), ANS (47,6%).

Avaliação da Política de Dados Abertos

Considerando que a regulamentação da política de dados abertos aconteceu em 2016, isto é, pouco antes do início do QualiLAI, a avaliação utilizou apenas três critérios nas três etapas realizadas: existência de plano de dados abertos, cronograma de abertura de dados e catalogação de base de dados no Portal de Dados Abertos do Governo Federal.



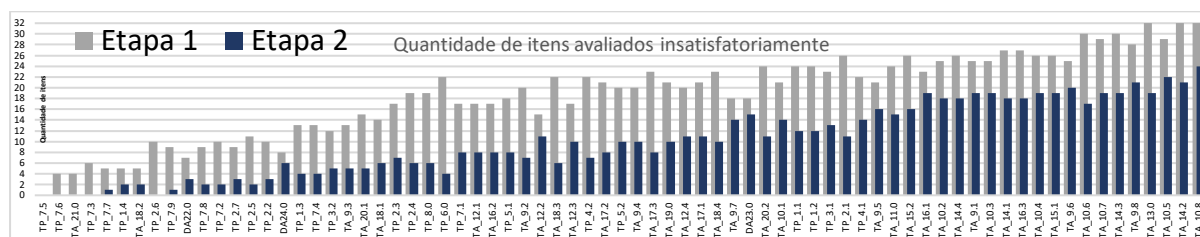
As Figura 7 e Figura 8 apresentam o quantitativo geral de itens avaliados negativamente nas duas etapas, considerando todos os trinta e três órgãos. Observa-se que, na etapa 2, 19 órgãos passaram a ter zero itens avaliados negativamente (figura 10) - antes eram 12 (figura 9), e que o número de órgãos com dois ou três itens avaliados negativamente caiu de seis (figura 9) para quatro (figura 10), ou seja, ao final do QualiLAI, apenas quatro órgãos estavam com dois ou três itens descumpridos com relação a dados abertos. Esses órgãos eram: Ministério dos Direitos Humanos – MDH e Ministério do Esporte – ME, com nenhum item atendido com relação à Política de Dados Abertos, e ,Ministério da Integração Nacional – MI e Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC com apenas um item atendido.

Atendimento Individual dos critérios (itens)

Considerando cada critério de avaliação, vinte e oito de TP, quarenta e dois de TA e três de DA, os dados foram reunidos, tabulados e normalizados, conforme a quantidade de avaliações insatisfatórias nas duas etapas de avaliação. A Figura 9 mostra todos os setenta e três itens avaliados, classificados pelo score normalizado¹ agregado das duas etapas. A classificação é da esquerda para a direita. Os cinco critérios (itens) com melhor avaliação foram os constantes do Quadro 4, e os cinco com pior avaliação foram os constantes do Quadro 5.

¹ Foi usada a fórmula $x' = (x - x_{\min}) / (x_{\max} - x_{\min})$, onde x_{\min} e x_{\max} são os valores mínimo e máximo da etapa, e depois os valores das duas etapas foram somados (x_{total}), sendo em seguida classificados. A normalização “min-max” é uma técnica de classificação na qual os valores são recalculados e redimensionados resultando todos os valores de x' entre “0” e “1” (BENER *et al.*, 2015).

Figura 9 - Quantidade de avaliações insatisfatórias de cada item nas duas etapas.



Quadro 4 - Critérios (itens) com melhor avaliação

Item	Descrição	etapa 1 (*)	etapa 2 (*)	X' total
TP_7.5	Fluxo Interno do atendimento ao pedido de acesso à informação	0	0	0,00
TP_7.6	Orientações na resposta sobre canal de acesso ao órgão	4	0	0,13
TA_21.0	Disponibilização de ferramenta de pesquisa de conteúdo no sítio na internet	4	0	0,13
TP_7.3	Uso de linguagem clara, objetiva e adequada ao perfil do solicitante.	6	0	0,19
TP_7.7	Informações sobre legislação na resposta data	5	1	0,20

(*) Quantidade de Órgãos avaliados insatisfatoriamente entre os 33 avaliados

TP – Transparência Passiva, TA – Transparência Ativa, X' total - soma dos escores normalizados das etapas 1 e 2

Quadro 5 - Critérios (itens) com pior avaliação

Item	Descrição	etapa 1 (*)	etapa 2 (*)	X' total
TA_10.8	Divulgação de informações de programas financiados pelo FAT	32	24	2,00
TA_14.2	Divulgação de informações sobre a execução orçamentária	32	21	1,88
TA_10.5	Divulgação dos resultados de ações e programas	29	22	1,82
TA_13.0	Divulgação de informações sobre os repasses e transferências de recursos financeiros	32	19	1,79
TA_9.8	Divulgação dos currículos dos ocupantes de cargos DAS 4 ou equivalentes?	28	21	1,75

(*) Quantidade de Órgãos avaliados insatisfatoriamente entre os 33 avaliados

TP – Transparência Passiva, TA – Transparência Ativa, X' total - soma dos escores normalizados das etapas 1 e 2

Conclusões

O programa QualiLAI, cujo propósito foi avaliar e monitorar a qualidade de atendimento à Lei de Acesso à Informação no âmbito dos Ministérios do Poder Executivo Federal, através da verificação de um conjunto de indicadores, resultou, conforme se verificou no relato técnico produzido, em incremento nos níveis de atendimento aos requisitos normativos relacionados as três dimensões avaliadas: Transparência Passiva, Transparência Ativa e Dados Abertos. Na primeira, a média global de itens avaliados insatisfatoriamente caiu de 42,6 (12 itens) para 15,6% (4 itens). Com relação à Transparência Ativa, essa mesma média caiu de 67,3% (28 itens) para 40,8% (17 itens). Quanto aos Dados Abertos, pela Figura 8 conclui-se que 19 órgãos, dos trinta e três, chegaram à etapa 2 do QualiLAI com zero itens avaliados insatisfatoriamente, e dez com apenas um item avaliado negativamente.

Com relação aos aspectos qualitativos das respostas dadas aos pedidos de acesso à

informação, além da evolução mostradas nos números, e segundo a servidora entrevistada, a realização do QualiLAI trouxe aprendizagem para ambas as partes, avaliadores e avaliados, resultando e melhorias na qualidade das respostas.

Limitações

Como limitação ao relato produzido, destacamos a ausência de registro dos itens não avaliados no ano de 2017. Os arquivos disponibilizados em dados abertos não permitiram que fossem separados os itens não avaliados dos itens avaliados satisfatoriamente. Por isso, a apresentação dos dados desagregados por dimensão (TP, TA e DA) foi feita por itens avaliados insatisfatoriamente.

Uma limitação futura, por isso a inclusão de uma recomendação nesse sentido, são as mudanças nos nomes dos ministérios quando há mudança de governo, dificultando a análise longitudinal dos dados.

Recomendações

À guisa de recomendações, ressaltamos, inicialmente, que as avaliações continuem, para que o aprimoramento seja constante e crescente. Sabe-se que, com o surgimento do Painel de monitoramento da LAI, lançado em julho de 2019, disponível em <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/lai> (BRASIL, [2023]), trouxe mais facilidade na avaliação constante da atuação dos órgãos, entretanto, e conforme salientou a servidora da CGU entrevistada, o contato pessoal com os gestores e os responsáveis diretos pelas políticas públicas de transparência e dados abertos dos órgãos é essencial para que esse aprimoramento seja mantido.

Recomenda-se também que o histórico dos pedidos, das respostas e dos dados, relacionados ao ministério sejam mantidos, principalmente desagregados dos que vierem a surgir em novos ministérios resultantes da fusão de pastas, o que é comum nas mudanças de governo.

Referências

BENER, A. *et al.* Lessons learned from software analytics in practice. *In*: BIRD, C.; MENZIES, T.; ZIMMERMANN, T. (ed.). **The art and science of analyzing software data**. Waltham, MA: Morgan Kaufmann, 2015. p. 453-489.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Avaliação do cumprimento da LAI**: Ministério do Esporte. Brasília: Portal Gov.br, [2018a]. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/politica-monitoramento/grafico-me-publicacao.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Avaliação QualiLAI**. Brasília: Portal Gov.br, [2018b]. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/politica-monitoramento/avaliacao-do-atendimento-a-lai>. Acesso em: 9 fev. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Demonstrativo da verificação da implementação**. Brasília: Portal Gov.br, [2020]. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/politica-monitoramento/arquivos/visao-geral-mtransportes.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Fala.BR**: Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Brasília: Controladoria-Geral da União, [2022]. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br>. Acesso em: 9 fev. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia de Transparência Ativa (GTA) para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal**. Brasília: Portal Gov.br, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/gta_6_versao_2019-defeso.pdf. Acesso em: 9 fev. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Painel Lei de Acesso à Informação**. Brasília: Controladoria-Geral da União, [2023]. Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/lai>. Acesso em: 9 fev. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. Diretoria de Transparência e Controle Social. Coordenação-Geral de Governo Aberto e Transparência. **5º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2021. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/67649>. Acesso em: 9 fev. 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: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 7 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016a**. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 7 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 7 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. Diretoria de Transparência e Controle Social. Coordenação-Geral de Governo Aberto e Transparência. **3º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto.** [Brasília]: Controladoria-Geral da União, 2016b. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/66732>. Acesso em: 21 jan. 2023.

CUCCINIELLO, M.; PORUMBESCU, G. A.; GRIMMELIKHUIJSEN, S. 25 years of transparency research: evidence and future directions. **Public Administration Review**, [Washington, DC], v. 77, n. 1, p. 32-44, Jan./Feb. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12685>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12685>. Acesso em: 9 fev. 2023.

JAMES, L. Defining Open Data. **Open Knowledge Foundation**, [London], 3 Oct. 2013. Disponível em: <https://blog.okfn.org/2013/10/03/defining-open-data/>. Acesso em: 9 fev. 2023.

MABILLARD, V.; KEUFFER, N. Does freedom of information contribute to more open administrations? An empirical analysis of the link between active and passive forms of transparency. **International Review of Public Administration**, [Abingdon], v. 27, n. 1, p. 55-72, 7 Mar. 2022. DOI: <https://doi.org/10.1080/12294659.2022.2044107>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/12294659.2022.2044107>. Acesso em: 9 fev. 2023.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**, [Amsterdam], v. 18, n. 3, p. 233-242, 24 Oct. 2013. DOI: <https://doi.org/10.3233/IP-130299>. Disponível em: <https://content.iospress.com/articles/information-polity/ip000299>. Acesso em: 9 fev. 2023.

MICHENER, G.; COELHO, J.; MOREIRA, D. Are governments complying with transparency? Findings from 15 years. **Government Information Quarterly**, [Amsterdam], v. 38, n. 2, 101565, Apr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101565>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X21000010>. Acesso em: 9 fev. 2023.

NEVES, O. M. C. Evolução das políticas de Governo Aberto no Brasil. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: Consad, 2013. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/092-EVOLUÇÃO-DAS-POLÍTICAS-DE-GOVERNO-ABERTO-NO-BRASIL.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2023.

PORUMBESCU, G. A. Does transparency improve citizens' perceptions of government performance? Evidence from Seoul, South Korea. **Administration and Society**, [Thousand Oaks, CA], v. 49, n. 3, p. 443-468, Mar. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1177/00953997155933>

14. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0095399715593314>. Acesso em: 9 fev. 2023.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Precisamos evoluir em transparência?: uma análise dos estados brasileiros na divulgação de informações sobre a covid-19. **Gestão e Sociedade**, [Belo Horizonte], v. 14, n. 39, p. 3725-3739, jun. 2020. DOI: <https://doi.org/10.21171/ges.v14i39.3253>. Disponível em: <https://ges.emnuvens.com.br/gestaoesociedade/article/view/3253>. Acesso em: 9 fev. 2023.

RODRIGUES, K. F. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 237-253, abr./jun. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395173192>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/x7BckSpN4dvNMqQmkM5QHcq/>. Acesso em: 7 fev. 2023.