

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

NICOLAU GREGORI CZECZKO FILHO

**INOVAÇÃO NO SERVIÇO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA FEDERAL DIRETA**

BRASÍLIA

2019

NICOLAU GREGORI CZECZKO FILHO

**INOVAÇÃO NO SERVIÇO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA FEDERAL DIRETA**

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília - UnB como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Isidro da Silva Filho

Brasília - DF

2019

INOVAÇÃO NO SERVIÇO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DIRETA

Dissertação apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília - UnB como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração. Banca examinadora formada por:

Prof. Dr Antônio Isidro-Filho
Orientador - PPGA/UnB

Prof. Dr. Pedro Carlos Resende Junior
Examinador Interno - PPGA/UnB

Prof. Dr. Thiago Ferreira Dias
Examinador Externo - PPGP/UFRN

Prof. Dr. Paulo Henrique de Souza Bermejo
Suplente - PPGA/UnB

INOVAÇÃO NO SERVIÇO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DIRETA

RESUMO

O presente trabalho teve por objetivo caracterizar o processo da inovação no serviço público de acesso à informação na Administração Pública Federal direta, decorrente da alteração legal provocada pela promulgação da Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) e seu Decreto regulador (Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012). Essa lei padronizou serviços prestados por entes federais com *status* de ministério, determinando a implementação uniformizada dos Serviços de Acesso à Informação (SIC), do Serviço Eletrônico de Acesso à Informação (e-SIC) e do serviço de acesso aos Dados Governamentais Abertos (DGA). Para caracterizar as inovações, realizou-se uma pesquisa qualitativa com agentes públicos responsáveis diretamente pela prestação do serviço de acesso à informação, a fim de colher as percepções desses servidores. A pesquisa ocorreu em dois momentos distintos: em 2014 e em 2018. O roteiro das entrevistas contemplou três fases da inovação: determinantes prévios, trajetória da inovação e impactos supervenientes. As entrevistas realizadas buscaram identificar os motivadores e as barreiras para a adoção e a difusão da inovação, presentes nos determinantes prévios e impactos supervenientes. Já a trajetória da inovação é observada por meio das competências dos beneficiários e prestadores do serviço e de quatro características: materiais, informacionais, metodológicas e relacionais. Os principais resultados mostraram que a percepção das motivações foi mais resiliente do que as barreiras, de forma que a inovação se difundiu de forma satisfatória pela APF e é um processo consistente e perene. A adoção da invocação se deveu muito ao trabalho de acompanhamento dos órgãos responsáveis e a percepção de que a lei traria benefícios. A difusão foi sustentada pelo empoderamento do servidor e pela percepção da melhora dos processos internos e do relacionamento entre servidores e cidadãos.

Palavras-chave: Administração pública. Inovação. Serviços públicos. Transparência. Lei de acesso à Informação.

ABSTRACT

The present work aimed to characterize the process of innovation in the public service of information access and data transparency as a result to the enactment of the Brazilian Access to Information Law (Lei nº 12,527, November 18, 2011) and its regulation (Decreto nº 7,724, of May 16, 2012). This law standardized services provided by federal entities with ministry status, determining the unify implementation of the Information Access Services (SIC), the Electronic Access to Information Service (e-SIC) and the Open Government Data (DGA). To characterize them, a qualitative research was carried out with civil servants directly responsible for providing this service, with the aim to collect their perception. The research took place in two different moments: in 2014 and in 2018. The interview script contemplated three innovation phases: previous determinants, innovation trajectory and supervening impacts. The interviews carried out tried identify the drivers and the barriers for innovation adoption and diffusion, present in the previous determinants and supervening impacts. The innovation trajectory was observed through users and provider's competencies and through material, informational, methodological and relational characteristics. Main results pointed out that the perception of the motivations were more resilient than the barriers, indicating that innovation has spread satisfactorily over Federal Public Administration as a consistent and lasting process. Innovation adoption was a result of the monitoring work of responsible institutions and the perception that the law would bring benefits. The diffusion was sustained by the empowerment of civil servants and by the perception of improvement in government internal processes and also in the relationship between civil servants and citizens.

Keywords: Public administration. Innovation. Public services. Transparency. Access to Information Law.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 11 |
| 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA | 11 |
| 1.2 OBJETIVOS | 12 |
| 1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA | 13 |
| 2 REFERENCIAL TEÓRICO | 15 |
| 2.1 INOVAÇÃO EM SERVIÇOS | 15 |
| 2.1.1 Quatro Abordagens Clássicas..... | 16 |
| 2.1.2 Decomposição funcional do serviço..... | 20 |
| 2.1.3 Inovação nos serviços públicos | 23 |
| 2.1.4 Novas Abordagens da Inovação - Setor Público | 26 |
| 2.1.5 Abordagem colaborativa: adoção e difusão..... | 27 |
| 2.1.6 Motivadores e barreiras | 28 |
| 2.2 SERVIÇOS DE TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO..... | 30 |
| 2.2.1 Inovação e o surgimento de serviços de acesso à informação..... | 30 |
| 2.2.2 Histórico de iniciativas de incremento da transparência e melhoria da gestão | 32 |
| 2.2.3 A Lei de Acesso à Informação | 36 |
| 2.3 CONSTRUÇÃO TEÓRICA DA PESQUISA..... | 43 |
| 2.3.1 Trajetória da Inovação | 44 |
| 2.3.2 Determinantes prévios | 45 |
| 2.3.3 Impactos Supervenientes | 45 |
| 2.3.4 Elementos observados | 46 |
| 3 METODOLOGIA DE PESQUISA | 49 |
| 3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA | 49 |
| 3.2 PROCEDIMENTOS PARA A COLETA DE DADOS | 50 |
| 3.3 PESQUISA DOCUMENTAL | 50 |
| 3.4 ENTREVISTAS | 50 |
| 3.4.1 Sujeitos da pesquisa..... | 50 |
| 3.4.3 Temporalidade: 2014 e 2018 | 51 |
| 3.4.3 Entrevistas-piloto..... | 52 |
| 3.4.4 Procedimentos para a solicitação de entrevistas..... | 53 |
| 3.4.5 Procedimentos de aplicação das entrevistas | 55 |
| 3.4.6 Roteiro da Entrevista | 55 |
| 3.4.8 Resultados das Solicitações da Primeira Rodada de Entrevistas..... | 60 |
| 3.4.9 Resultados das Solicitações da Segunda Rodada de Entrevistas..... | 62 |
| 3.4.10 Degravação | 64 |

| | |
|---|------------|
| 3.5 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS | 64 |
| 3.8 LIMITAÇÕES DO MÉTODO | 66 |
| 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA | 67 |
| 4.1 IDENTIFICAÇÃO DOS DETERMINANTES PRÉVIOS | 67 |
| 4.1.1 Antecedentes à Lei de Acesso | 68 |
| 4.1.2 Percepções Positivas e Negativas à Lei de Acesso..... | 71 |
| 4.1.3 Facilidades e Dificuldades para a Implementação | 77 |
| 4.1.4 Motivadores | 81 |
| 4.1.5 Barreiras | 83 |
| 4.2 IDENTIFICAÇÃO DAS TRAJETÓRIAS DA INOVAÇÃO..... | 86 |
| 4.2.1 Competências dos Prestadores e Beneficiários | 86 |
| 4.2.2 Análise da competência dos Prestadores | 90 |
| 4.2.3 Análise da competência dos Usuários | 92 |
| 4.2.4 Mudanças nos Elementos Materiais | 93 |
| 4.2.5 Mudanças nos Elementos Informacionais | 96 |
| 4.2.6 Mudanças nos Elementos Metodológicos | 101 |
| 4.2.7 Mudanças nos Elementos Relacionais..... | 104 |
| 4.3 IDENTIFICAÇÃO DOS IMPACTOS SUPERVENIENTES..... | 107 |
| 4.3.1 Benefícios | 107 |
| 4.3.2 Motivadores | 110 |
| 4.3.3 Problemas | 111 |
| 4.3.4 Controvérsias | 114 |
| 4.3.5 Barreiras | 118 |
| 4.3.6 Desafios Futuros | 120 |
| 4.4 SÍNTESE DOS RESULTADOS | 124 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 127 |
| REFERÊNCIAS | 129 |
| APÊNDICE | 136 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1 - Linha do tempo da pesquisa..... | 52 |
| Figura 2 - E-mails e solicitações de entrevistas enviadas (2014) | 54 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 - Abordagens da inovação em serviços..... | 19 |
| Quadro 2 - Divisão do serviço em subserviços | 21 |
| Quadro 3 - Competências em serviços | 21 |
| Quadro 4 - Características técnicas em serviços..... | 22 |
| Quadro 5 - Características finais em serviços..... | 22 |
| Quadro 6 - Tipos e características da inovação em serviços conforme Gallouj (2002b) na tipologia de Djellal e Gallouj (2005) | 23 |
| Quadro 7 - Tipologias da inovação em serviços conforme Halvorsen et al. (2005) e Bekkers et al. (2006)..... | 25 |
| Quadro 8 - Tipologia da influência da inovação conforme os principais pontos de pressão | 26 |
| Quadro 9 - Modalidades de serviços de acesso à informação trazidas pela LAI | 39 |
| Quadro 10 - Tipos de ferramentas de acesso à informação trazidos pela LAI..... | 41 |
| Quadro 11 - Tipo de ferramenta de acesso à informação trazido pela LAI..... | 42 |
| Quadro 12 - Estruturação teórica da pesquisa | 43 |
| Quadro 13 - Elementos que constituem o serviço | 44 |
| Quadro 14 - Determinantes prévios | 45 |
| Quadro 15 - Impactos supervenientes..... | 46 |
| Quadro 16 - Inovação como processo colaborativo | 46 |
| Quadro 17 - Motivadores e barreiras para adoção da inovação, segundo o Governo Australiano, 2010..... | 47 |
| Quadro 18 - Motivadores e barreiras para difusão da inovação, segundo o National Audit Office (2009) | 48 |
| Quadro 19 - Divisão do questionário..... | 56 |
| Quadro 20 - Pedidos de entrevista enviados e respondidos 2014..... | 61 |
| Quadro 21 - Tempo de resposta de cada entrevista, por ordem de realização (2014) .. | 61 |
| Quadro 22 - Perfil dos entrevistados (2014)..... | 62 |
| Quadro 23 - Pedidos de entrevistas enviados e respondidos (2018) | 63 |
| Quadro 24 - Tempo de resposta de cada entrevista, por ordem de realização (2018) .. | 63 |
| Quadro 25 - Perfil dos entrevistados (2018)..... | 63 |

| | |
|--|-----|
| Quadro 26 - Estrutura para análise dos resultados: objetivos da pesquisa, categoria e coleta de dados..... | 65 |
| Quadro 27 - Resumo sobre os antecedentes da LAI..... | 70 |
| Quadro 28 - Comparação dos antecedentes..... | 71 |
| Quadro 29 - Resultado das percepções positivas e negativas..... | 75 |
| Quadro 30 - Resumo das percepções sobre a implementação da LAI..... | 80 |
| Quadro 31 - Comparação das percepções positivas..... | 81 |
| Quadro 32 - Comparação das facilidades para a implementação da LAI..... | 82 |
| Quadro 33 - Comparação das percepções negativas..... | 84 |
| Quadro 34 - Comparação das dificuldades para implementação..... | 85 |
| Quadro 35 - Resultados das competências dos prestadores e beneficiários..... | 90 |
| Quadro 36 - Comparação das competências dos prestadores do serviço..... | 90 |
| Quadro 37 - Comparação das competências dos usuários..... | 92 |
| Quadro 38 - Resultados sobre elementos materiais do serviço..... | 95 |
| Quadro 39 - Comparação dos elementos materiais..... | 95 |
| Quadro 40 - Resultados dos elementos informacionais..... | 98 |
| Quadro 41 - Comparação dos elementos informacionais..... | 99 |
| Quadro 42 - Resultados dos elementos metodológicos..... | 103 |
| Quadro 43 - Comparação dos elementos metodológicos..... | 103 |
| Quadro 44 - Resultados dos elementos relacionais..... | 105 |
| Quadro 45 - Comparação dos elementos relacionais..... | 106 |
| Quadro 46 - Resultados: benefícios da LAI..... | 109 |
| Quadro 47 - Comparação dos benefícios..... | 110 |
| Quadro 48 - Resultados: problemas decorrentes da LAI..... | 113 |
| Quadro 49 - Resultados: controvérsias..... | 117 |
| Quadro 50 - Comparação dos problemas..... | 118 |
| Quadro 51 - Comparação das controvérsias..... | 119 |
| Quadro 52 - Resultados: desafios futuros..... | 122 |
| Quadro 53 - Comparação dos desafios futuros..... | 123 |
| Quadro 54 – Síntese dos resultados encontrados..... | 124 |

SIGLAS E ABREVIATURAS

APF - Administração Pública Federal

C&T - Ciência e Tecnologia

CGU - Controladoria-Geral da União

DGA - Dados Governamentais Abertos

e-GOV - Governo Eletrônico

e-OUV – Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal

e-SIC - Serviço Eletrônico de Informações ao Cidadão

GRU – Guia de Recolhimento da União

LAI - Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.5275/11)

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

CMRI - Comissão Mista de Reavaliação de Informações

SIC - Serviço de Informações ao Cidadão

TIC - Tecnologia de Informação e Comunicação

TCI - Termo de Classificação de Informação

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA

O Estado é responsável pela prestação de serviços públicos, nas mais variadas áreas. A variedade dos serviços prestados e sua qualidade tem sido acompanhadas cada vez mais de perto pela sociedade, a qual tem demandado maior transparência e participação. De igual forma, também os governos têm colocado em sua agenda do dia o aprimoramento desses serviços públicos, em nome da eficiência, eficácia e efetividade. Esse movimento tem sido observado e estudado pela academia, que tem contribuído cada vez mais com estudos na área de prestação de serviços públicos. A complexificação do mundo e as novas possibilidades oferecidas pelas inovações tecnológicas permeiam o campo das políticas públicas e dos serviços governamentais, os quais têm se adequando para atender às novas e crescentes demandas sociais.

A presente dissertação tem como foco a inovação no serviço de acesso à informação na administração pública federal brasileira, cujo histórico será apresentado no capítulo subsequente. Como catalizadora da inovação foi escolhida a imposição normativa decorrente da Lei nº 12.527/2011, aprovada em novembro de 2011, que entrou em vigor desde março de 2012, chamada “Lei de Acesso à Informação” ou “LAI”, juntamente com sua norma reguladora na Administração Pública Federal, o Decreto nº 7.724, publicado e vigente na data de 16 de maio de 2012. Como objeto da pesquisa, buscou-se analisar o processo da inovação no serviço público de acesso à informação decorrente das mudanças determinadas pela LAI.

Na análise do fenômeno da inovação no serviço de acesso à informação, limitou-se a observar a implementação e a uniformização de três serviços prestados de forma intermitente e difusa pela administração pública. Esses serviços foram institucionalizados e tiveram seus nomes assim padronizados pela LAI:

- a) Serviço de Acesso à Informação (SIC) - que abarca as estruturas físicas nos órgãos públicos federais com o propósito de atender e orientar o público no acesso às informações;
- b) Serviço Eletrônico de Acesso à Informação (e-SIC) - que abarca um sistema informacional central que liga os sites governamentais oficiais da Administração Pública Federal, no qual podem ser utilizados para protocolar perguntas e receber respostas;

c) Serviço de acesso aos Dados Governamentais Abertos (DGA) - que abarca elementos mínimos de informações que passam a ser disponibilizadas nos sites governamentais oficiais e em portais centrais de transparência.

A caracterização do processo da inovação nesses serviços ocorreu por meio da análise de três momentos:

- a) Determinantes prévios: composto pelos elementos positivos e negativos, facilidades e dificuldades para a implementação da inovação;
- b) Trajetória da inovação: composto pelas competências dos usuários e beneficiários e pelos elementos constituintes dos serviços de acesso à informação com os serviços já prestados anteriormente;
- c) Impactos supervenientes: composto pelos benefícios e problemas, assim como controvérsias e desafios, posteriores à inovação.

Esses momentos foram observados dada a sua capacidade elucidativa dos fatores que levaram à adoção da inovação, à apresentação de seu percurso e, por fim, os fatores que permitiram a difusão da inovação.

A pesquisa de campo, de natureza qualitativa, realizou duas rodadas de entrevistas, uma em 2014 e outra em 2018, com o objetivo de observar a implementação em momentos temporais distintos: no início da vigência da lei e após 4 anos. Foram entrevistados representantes de órgãos da Administração Pública Federal com *status* de Ministério (Ministérios e Secretarias especiais da Presidência da República). Os representantes ocupavam diferentes cargos, como Secretário-Executivo, Secretário-Especial de Controle Interno, Ouvidor-Geral, Diretor de Departamento, Coordenador do SIC e Chefe de equipe do SIC.

1.2 OBJETIVOS

A presente pesquisa tem por objetivo geral caracterizar o processo da inovação no serviço público de acesso à informação nos órgãos da Administração Pública Federal Direta, ou seja, ministérios e secretarias com *status* de Ministério, em decorrência da implementação da Lei de Acesso à Informação, LAI (Lei nº 12.5275/11) e a partir da percepção de servidores públicos que lidam com a temática de acesso a informação.

Para alcançar esse objetivo geral, foram propostos três objetivos específicos:

- a) Caracterizar os antecedentes da inovação, evidenciando aspectos que possibilitaram a adoção da inovação;
- b) Caracterizar a trajetória da inovação, identificando as competências dos prestadores e beneficiários e as características técnicas materiais e imateriais do processo de inovação;
- c) Caracterizar os aspectos que contribuíram para a difusão da inovação no Administração Pública Federal Direta.

1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

A escolha do tema se justifica pelo impacto que a Lei de Acesso à Informação gerou, tanto na prestação do serviço como na mentalidade dos servidores públicos e dos cidadãos. A lógica do acesso à informação como regra fomentou a transparência, empoderou ambos lados da relação e fomentou uma série de outras iniciativas de abertura do governo e de aproximação desse com a sociedade.

Mesmo com outras iniciativas anteriores nesse sentido, a LAI foi uma lei que “pegou”, inovando de forma sólida e aprimorando a prestação do serviço no Brasil. Isso pode ser observado pela presença do SIC em todos os órgãos da APF, a atualização dos sítios eletrônicos na internet, a criação e funcionamento do sistema eletrônico, a quantidade de capacitações de servidores realizadas e a quantidade de material de ensino (cartilhas) e estudos sobre a lei.

Portanto, o tema da presente pesquisa, que teve como objetivo a caracterização do processo da inovação no serviço público de acesso à informação em decorrência da implementação da LAI, é relevante justamente por buscar destacar os elementos que estiveram presentes antes, durante e depois da implementação da lei, colocando luz nesse caso de política pública brasileira.

Assim, essa pesquisa busca contribuir ao destrinchar o processo de inovação gerado pela Lei, apresentando as barreiras e os facilitadores para sua adoção e difusão, assim como os elementos que compuseram a trajetória da inovação.

O trabalho está organizado em cinco sessões. A primeira diz respeito a esta Introdução, que contempla contextualização, objetivos e justificativa da pesquisa. A segunda é o Referencial Teórico, que apresenta as principais abordagens teóricas sobre inovação em serviços, além de explicitar a construção teórica da pesquisa. A terceira demonstra a

Metodologia da Pesquisa utilizada, quando se apresenta o caminho metodológico percorrido. A quarta sessão corresponde aos Resultados da Pesquisa e sua análise, evidenciando os dados coletados, compilados e divididos nas categorias previamente escolhidas e as conclusões trazidas por eles dentro de cada categoria. Por fim, a quinta sessão contém as Considerações Finais e traça comentários sobre os achados da pesquisa de campo, realizando considerações sobre essa inovação na Administração Pública Federal e sugere agenda de pesquisa futura.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo analisa os elementos teóricos da inovação em serviços, oferecendo um breve histórico dos serviços de transparência e acesso à informação e apresenta a construção teórica da pesquisa.

2.1 INOVAÇÃO EM SERVIÇOS

O fenômeno da inovação, muito presente e estudado na literatura concernente à Administração Pública, ainda não é um conceito consensado na academia, mas em amadurecimento (DJELLAL; GALLOUJ; MILES, 2013). Talvez isso se dê em decorrência da inovação abarcar um amplo espectro de atividades e resultados novos ou que se apresentem como novos, entre produtos, tecnologias, processos, métodos e serviços (ÖSTERBERG; QVIST, 2018). No campo dos serviços, as últimas três décadas têm sido férteis em trabalhos, estudos e pesquisas que buscam entender melhor este fenômeno, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento de uma teoria própria da inovação (DE VRIES et al, 2016; AGGER; SØRENSEN, 2018). Neste sentido, as mais recentes abordagens têm destacado a inovação não mais como um “objeto” e sim como um “processo” (BEKKERS; TUMMERS, 2017). O caso específico do fenômeno da inovação nos serviços, incluindo aqui a categoria dos serviços públicos, é considerado ainda menos como um “processo criativo”, no sentido de se buscar trazer algo “novo”, e mais como um “processo reformista”, que visa solucionar problemas associados com o “antigo” que foi inovado (ÖSTERBERG; QVIST, 2018).

Em sua origem, a literatura sobre inovação em serviços se constituía na simples aplicação de conceitos e métodos de análise da inovação, desenvolvidos no então principal setor da economia: o manufactureiro (GALLOUJ, 1994).

Uma das primeiras e mais tradicionais definições de inovação foi trazida por Schumpeter (1934), que a exprime como a “introdução de um novo bem”, “introdução de novas formas de produção”, “descoberta de uma nova fonte de matéria prima ou de um produto semipronto”, “conquista de um novo mercado” ou o “estabelecimento de uma nova organização”. Tal definição atravessou o século e adentrou a década de 1980 ainda adotada para os serviços, de modo que a definição de inovação permanecia limitada aos conceitos industrialistas: resumiam-se à difusão de novas tecnologias nos serviços, como se observava, principalmente, nos setores da informação e comunicação (BARRAS, 1986).

Tal definição apresentava excessiva ênfase na produção de bens materiais, não sendo adequada para a inovação em setores imateriais, como o dos serviços (GADREY; GALLOUJ, 1998). Assim, com a determinação de erigir um novo marco teórico, esforços têm sido despendidos por teóricos posteriores para constituir uma teoria da inovação em serviços com base nas suas características distintas e independentes da manufatura (GADREY; GALLOUJ; WEINSTEIN, 1995; GALLOUJ, 2002).

Neste sentido, para identificar em que medida o processo da inovação em serviços guarda especificidades e deve apresentar uma explicação diferenciada, se desenvolveu desde a última década do século XX, o campo da inovação dos serviços. Tal atividade tem se dedicado aos quatro paradigmas clássicos de análise, chamado de abordagem por não ter ainda se constituído em teoria: abordagem Tecnicista; abordagem Orientada ao Serviço; abordagem de Inversão e abordagem Integradora (DJELLAL; GALLOUJ, 2011; DJELLAL; GALLOUJ; MILES, 2013).

2.1.1 Quatro Abordagens Clássicas

A primeira abordagem da inovação nos serviços, também a mais próxima da definição original de inovação de Schumpeter (1934), baseia-se na concepção de que a inovação em serviços é resultado da adoção de inovações técnicas ou tecnológicas desenvolvidas no setor da indústria e então assimiladas pelas atividades mais imateriais dos serviços. Por tal motivo, essa abordagem é chamada de “Tecnicista”, mas também pode ser conhecida como “Industrialista” ou de “Assimilação”.

A principal tentativa de sistematização dessa abordagem foi proposta por Barras (1986), em um contexto originalmente aplicado aos serviços de processamento de informações de cunho pré-industrial. Em seu modelo do "ciclo reverso do produto", Barras sustenta que a inovação em serviços percorreria um ciclo, ao contrário do verificado nas inovações tecnológicas, de modo que a análise da inovação em serviços não seria a análise de um processo de inovação em si, mas a apreciação do processo de difusão de inovações tecnológicas da indústria no setor de serviços.

Barras (1986) observou que a introdução de uma nova tecnologia no setor dos serviços, em um primeiro momento, ao invés de causar impactos produtivos ou de lucro no sentido schumpeteriano, levaria somente ao aumento da eficiência na prestação dos serviços existentes. No segundo estágio do ciclo, as inovações já seriam voltadas para melhorias na qualidade e no

aumento do lucro do serviço, ainda que de forma incremental. Somente no terceiro e final estágio, quando o processo de difusão tecnológica estaria em sua fase mais avançada, ocorreria a inovação propriamente dita no serviço, por meio da constituição de novos serviços ou recombinações daqueles já existentes.

Desde então, a abordagem teórica tecnicista passou a ser amplamente utilizada na literatura e a dominar a maioria dos estudos empíricos sobre inovação em serviços, pois se aplica, perfeitamente, à análise do impacto da difusão de tecnologias aos serviços (GALLOUJ, 1998, 2002). Ao avaliar o auge de suas pesquisas de campo, a principal marca da abordagem Tecnicista, no final do século XX, foi estudar a adoção de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), decorrente da inserção de computadores no ambiente de trabalho, da implementação de bases de dados e da adoção de redes integradas de computação, como um componente inevitável para a inovação nos serviços (SOETE; MIOZZO, 1990).

Como consequência, o estado da arte da abordagem Tecnicista considera a computadorização e a automação na prestação dos serviços, assim como a *Internet*, como um mediador das relações de serviço, determinantes para a ocorrência da inovação, de forma a melhorar as competências dos prestadores e inovar na prestação e no resultado final (SUIRE, 2007).

A segunda grande abordagem da inovação, desenvolvida nos anos 2000, buscou superar essa dependência tecnológica dos serviços e afastar-se das limitações materiais da definição de Schumpeter (1934). Chamada de abordagem “Orientada ao Serviço”, por se focar nas características de “intangibilidade, simultaneidade, percipiabilidade, inseparabilidade e variabilidade” da relação de serviço (GADREY, 2000), considera-se que a tecnologia não é um componente inevitável para a inovação e busca outras alternativas inovativas (DJELLAL; GALLOUJ, 2011).

A ideia central desta abordagem, também conhecida como de “Diferenciação” ou “Demarcação”, é que a relação usuário-produtor deve ser considerada a principal característica distintiva das relações produtivas em serviços e, portanto, demarca o cerne da inovação (HAUKNES, 1998). Conforme salienta Hauknes (1998), a intensidade da relação usuário-produtor em serviços, permite considerá-la como uma importante fonte de informação e aprendizagem para a geração de novas competências. Sundbo e Gallouj (2000) afirmam, no mesmo rumo, que o processo de inovação em serviços é essencialmente interativo, no qual o seu prestador mantém ligações internas e externas reunidas na própria prestação que conduzem à inovação.

Neste sentido, identificou-se que a constituição de novos serviços se dá por meio da instituição de um "serviço básico" ao qual passam a estar associadas inovações incrementais em "serviços periféricos". Assim, esta abordagem procura identificar e definir o que foi denominado como “trajetórias intangíveis” dos serviços, uma especificação que se contrapõe às “trajetórias tecnológicas” da abordagem Tecnicista.

Igualmente em oposição às características industrialistas e de assimilação da abordagem Tecnicista, desenvolve-se, na literatura especializada, uma nova perspectiva que busca contemplar as recentemente identificadas características dos serviços nas economias contemporâneas: o fato de terem se tornado os serviços, e não mais a indústria, os principais responsáveis pela ocorrência do fenômeno da inovação. (SOETE; MIOZZO, 1990). Por tal motivo foi chamada de abordagem da “Inversão”, em função da “inversão” do foco Tecnicista do modelo de Barras (1986; 1990), que eram os serviços que adotavam as inovações da indústria.

Esta abordagem passa a considerar que, ao invés de adotar tecnologias surgidas em outros setores, os serviços as desenvolvem a partir das oportunidades e necessidades decorrentes das intensas relações usuário-produtor (HAUKNES, 1998). Ocorre que, justamente pelo fato do usuário ser considerado como uma importante fonte de informação e aprendizagem, identificou-se que essa relação é melhor aproveitada nos serviços interativos e personalizados que se mostram intensivos em conhecimento (BILDERBEEK et al., 1998).

Justamente por apresentarem melhores resultados, essa abordagem focou nos “serviços comerciais intensivos de conhecimento” ou KIBS (*knowledge intensive business services*), que, em grande parte, independem de bens materiais, tendo por característica, além de inovarem a si próprios, levar à inovação de outros setores da indústria (GALLOUJ, 2002d).

A última grande abordagem busca integrar os elementos chave das abordagens anteriores, ou seja, visa a aplicação, tanto em bens, quanto em serviços, tanto em inovações de cunho tecnológico, como nas não tecnológicas (GALLOUJ, 2002). Por tais motivos, conhecida como “Integradora”, essa abordagem considera que a inovação envolve características genéricas, em que a ênfase recairá ou sobre peculiaridades da manufatura ou dos serviços, de acordo com a intensidade específica da relação usuário-produtor.

Também chamada de abordagem “Sintética”, por buscar abarcar todos os aspectos dos serviços, sejam eles de cunho tecnológico ou não tecnológico, a contribuição de maior destaque dessa abordagem afirma que cada produto, seja ele um bem ou um serviço, poderia ser interpretado como um sistema resultante da combinação de: a) competências necessárias para a sua produção, tanto derivadas do produtor como do usuário e b) características técnicas

materiais ou imateriais que, de alguma forma, foram mobilizadas. Aceitando essa premissa, se configurariam em inovação qualquer mudança afetando um ou mais termos de uma ou mais características técnicas ou de competência necessárias à produção do produto (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997, p. 547).

Mesmo ressaltando as especificidades dos serviços, a abordagem integradora considera que a inovação envolve características genéricas que se sobressaem de acordo com a intensidade da relação usuário-produtor verificada no ramo específico em análise. Existiria, portanto, “um processo de convergência ao longo de um *continuum* entre a manufatura e os serviços” (HAUKNES, 1998), que estabelecem características funcionais que podem ser extensivas a ambos, dependendo de forças internas ou externas ao objeto da inovação.

Conforme essa abordagem, as forças internas são estabelecidas pela existência, ou não, de estruturas formais dedicadas à inovação. Entre tais estruturas podem ser citados o envolvimento dos trabalhadores no processo de mudança, a integração do processo de inovação ao planejamento estratégico da organização e as diferentes formas como essas forças podem se combinar em cada situação específica, as quais determinarão o padrão de inovação (DJELLAL; GALLOUJ, 2005). Neste sentido, a inovação em serviços pode ser tomada como um processo de decisão, que reflete nas matizes e nos componentes específicos que decorrem da própria natureza dos serviços. As forças externas, por sua vez, estão relacionadas com as trajetórias institucionais, tecnológicas, gerenciais, sociais e profissionais que influenciam determinados serviços, além das relações específicas estabelecidas com os competidores, fornecedores, com o setor público e, especialmente, com os clientes (SUNDBO; GALLOUJ, 1998b).

Quadro 1 - Abordagens da inovação em serviços

| Abordagem | Características da Abordagem |
|----------------------|--|
| Tecnicista | Analisa a inovação em serviços nos mesmos moldes em que ocorre a inovação na manufatura. Também chamada de “Assimilação”, essa abordagem tende a ser mais adotada em setores nos quais os serviços assimilam as inovações nos elementos técnicos materiais [M], especialmente os sistemas tecnológicos, utilizados em sua prestação. |
| Orientada ao Serviço | Analisa as especificidades dos serviços em oposição às características da manufatura, com foco nos pontos em que a abordagem Tecnicista não identifica inovação. Também chamada de “Demarcação”, essa abordagem tende a ser mais adotada em serviços com pouca ou nenhuma utilização de elementos técnicos materiais [M]. |

| Abordagem | Características da Abordagem |
|-------------|--|
| Inversão | Analisa a inovação a partir da análise dos serviços comerciais intensivos de conhecimento (“ <i>knowledge intensive business services</i> ”, KIBS), com grande ênfase nas competências dos prestadores [C] e beneficiários [C’]. Essa abordagem é tida por inverter o foco tecnicista, ou seja, parte dos serviços considerados mais “puros” para os mais dependentes de bens materiais e tende a ser mais adotada em serviços com foco nas operações Informacionais [I], Metodológicas [K] e Relacionais [R]. |
| Integradora | Analisa a inovação com foco tanto nas características materiais quanto nas imateriais dos serviços. É também chamada de “Sintética”, por buscar abarcar todos os aspectos dos serviços, sejam eles de cunho tecnológico ou não tecnológico. Essa abordagem pode igualmente ser utilizada em serviços que usem diferentes proporções de elementos técnicos materiais [M], Informacionais [I], Metodológicos [K] ou Relacionais [R]. |

Fonte: Adaptação de Djellal et al. (2013)

2.1.2 Decomposição funcional do serviço

Um modelo de análise desta abordagem foi apresentado por Djellal e Gallouj (2005), os quais propuseram a “decomposição funcional do serviço”, conforme demonstrado pela abordagem das características do produto do serviço de Lancaster (1966), adotada por Gallouj e Weinstein (1997) e Gallouj e Savona (2009), que afirmam que em uma mesma atividade de serviço podem ser utilizados vários tipos de competências no momento da prestação. Tal decomposição buscou demonstrar que os serviços necessitam, para gerar o processo transformador do produto, da existência de elementos técnicos de cunho materiais e imateriais.

Em seu modelo de decomposição funcional do serviço, Djellal e Gallouj (2005) dividem os elementos técnicos dos provedores e/ou beneficiários em quatro elementos básicos, partindo dos mais materiais, como equipamentos e bens físicos, para os mais imateriais, que passam pelas informações, métodos e relações interpessoais inerentes a toda prestação de serviço.

Em tal modelo, a inovação em um serviço ocorreria quando houvesse alguma alteração na mobilização de quaisquer das diferentes competências e componentes próprios em um de seus subserviços constituintes, de forma a executar as respectivas operações técnicas de cunho material, informacional, metodológico e relacional, culminando em diferentes características finais do serviço (DJELLAL; GALLOUJ, 2005). Dessa forma, esse modelo da abordagem integradora decompõe os serviços da seguinte maneira:

Quadro 2 - Divisão do serviço em subserviços

| Serviço | Serviços constituintes |
|-------------------|--|
| Serviço principal | O serviço principal [S] e os seus subserviços constituintes [s ¹ ,s ² ,s ³] podem ser realizados por uma única pessoa ou divididos em diversas pessoas ou grupos. Dependendo do contexto, um serviço principal pode ter mais ou menos subserviços, assim como um subserviço pode vir a ser, dependendo do foco da análise, um serviço independente dos demais subserviços. |

Fonte: Adaptação de Djellal e Gallouj (2005)

Conforme demonstrado pela abordagem das características do produto do serviço de Lancaster (1966), adotada por Gallouj e Weinstein (1997) e Gallouj e Savona (2009), em uma mesma atividade de serviço podem ser utilizados vários tipos de competências no momento da prestação, com base nos conhecimentos e competências básicas ou explícitas do provedor e do beneficiário do serviço. Os serviços necessitam, ainda, para gerar o processo transformador do produto, da existência de elementos constituintes técnicos de cunho materiais e imateriais.

Em uma primeira etapa de decomposição funcional do serviço, Djellal e Gallouj (2005) tratam das competências mobilizadas nos serviços, que são divididas em dois elementos básicos: os prestadores e os beneficiários dos serviços. Essas competências são personalíssimas e estão relacionadas a indivíduos ou a grupos de pessoas que possuem certas características, em última análise, indissociáveis a eles, que podem ser derivadas da educação, treinamento, experiência e demais formas de aprendizado.

Quadro 3 - Competências em serviços

| Competências | Competências mobilizadas nos serviços |
|-----------------------------|---|
| Prestadores e Beneficiários | As competências dos prestadores [C] e beneficiários [C'] no serviço podem ser codificadas ou não, tácitas ou explícitas, mais ou menos intensivas em conhecimento, e são avaliadas como competências por sistemas de qualificação e classificação relacionados às características do serviço em que estão sendo consideradas. |

Fonte: Adaptação de Djellal e Gallouj (2005)

Em uma segunda etapa de decomposição funcional do serviço, Djellal e Gallouj (2005) dividem os componentes técnicos dos provedores e/ou beneficiários em quatro elementos básicos, partindo dos mais materiais, como equipamentos e bens físicos, para os mais imateriais,

que passam pelas informações, métodos e relações interpessoais inerentes a toda prestação de serviço.

Quadro 4 - Características técnicas em serviços

| Componentes | Características técnicas materiais e imateriais dos serviços |
|--------------------|--|
| Materiais | As características técnicas de cunho Material [M] apresentam operações de logística física e transformação de objetos tangíveis. Abordam a maior ou menor dependência da utilização de bens materiais para se poder executar o serviço, que são identificadas com o transporte, transformação, manutenção e reparo de objetos. |
| Informacionais | As características técnicas de cunho Informacional [I] apresentam operações que envolvem a comunicação e a transformação de informação codificada. Tratam da dependência do recebimento ou da troca de informações para se executar o serviço, como aquelas identificadas com as ações de produzir, capturar, transportar, arquivar e atualizar as informações inerentes ao serviço. |
| Metodológicos | As características técnicas de cunho Metodológico [K] apresentam operações de processamento intelectual da atividade por meio de métodos de codificação, rotinas e tecnologias. Apresentam como ênfase a dependência da aplicação intensiva de processos técnicos, conhecimentos científicos e tecnológicos para execução do serviço. |
| Relacionais | As características técnicas de cunho Relacional [R] apresentam operações de processamento interativo ou de cunho pactual, provido ou prestado diretamente em contato com o beneficiário. Tratam da intensidade da dependência de interação entre o prestador e o cliente para a execução do serviço. |

Fonte: Adaptação de Djellal e Gallouj (2005)

Na terceira e última etapa de decomposição funcional do serviço, Djellal e Gallouj (2005) abordam o produto do serviço, o elemento funcional observável do ponto de vista externo e que apresenta características de uso, também chamadas de características finais.

Quadro 5 - Características finais em serviços

| Característica | Características finais em serviços |
|-----------------------|---|
| Produto do Serviço | As características do serviço [Y] descrevem as utilidades derivadas da utilização das competências ou componentes técnicos internos durante os vários tipos de operações que compõem a prestação de serviço. Portanto, são as características finais consideradas na sua totalidade, que contribuem para a produção de utilidades para o cliente. |

Fonte: Adaptação de Djellal e Gallouj (2005)

Esse modelo, proposto por Djellal e Gallouj (2005), é flexível, a ponto de permitir que um serviço [S] combine os vários grupos de operações que possui em proporções diferentes, a depender dos tipos e características dos subserviços [s^1 , s^2 , s^3] que o compõe. Por sua vez, por mais que cada [s^1], [s^2], [s^3] tenha por característica uma forma mais intensiva de alguma competência [C] ou operação técnica, a tendência é que todas as operações [M], [I], [K] e [R] participem, em maior ou menor grau, do processo (DJELLAL; GALLOUJ, 2005).

2.1.3 Inovação nos serviços públicos

A inovação no setor público se assemelha à do setor privado, mas algumas características específicas merecem destaque. Inovação em governos envolve agentes de mudança, processos e mecanismos, assim como sistemas de valor e ordens normativas, tecnologia e recursos.

Uma das possíveis formas teóricas de avaliar a inovação é a utilização do modelo proposto pela abordagem Integradora, na qual podem ser identificados seis tipos principais de inovação em serviço: a inovação radical, incremental, de melhoria, ad hoc, recombinaiva e de formalização (Gallouj, 2002b), conforme Tabela:

Quadro 6 - Tipos e características da inovação em serviços conforme Gallouj (2002b) na tipologia de Djellal e Gallouj (2005)

| Tipo da Inovação | Características da Inovação |
|------------------|---|
| Radical | Ocorre com a criação de um novo conjunto de características técnicas do prestador [T] e beneficiário [T'] do serviço, ou seja, em [M], [I], [K] e [R] e conseqüentemente novas competências nos prestadores [C] e beneficiários [C'], com resultado em um produto final [Y] totalmente novo. Nesse tipo de inovação, as competências passam a ser renovadas ao ponto que, quanto mais radical for uma inovação, mais necessário se torna capacitar o prestador e beneficiário do serviço para utilizá-lo. |
| Incremental | Ocorre com a adição, eliminação ou substituição dos elementos técnicos [X] de forma a implicar impacto no produto final [Y], sem, entretanto, que se altere grandemente o conjunto ou a dinâmica geral dos vetores. Trata-se de uma inovação marginal que, pela característica de não gerar alterações profundas, tem como característica não afetar significativamente as competências de [C] e [C']. |
| Melhoria | Ocorre com o aprimoramento das competências nos prestadores [C] e beneficiários [C'] sem significativa adição, eliminação ou substituição dos elementos técnicos [X] e impacto variável no produto final [Y]. Uma vez que não ocorre mudança na estrutura vetorial da relação do serviço, é considerado um tipo de inovação mais voltado para a melhora da execução do serviço do que para o serviço propriamente dito. |

| Tipo da Inovação | Características da Inovação |
|------------------|--|
| <i>Ad hoc</i> | Ocorre por meio de mudanças significativas no vetor das competências do prestador [C] decorrente de relação de interferência ou de coprodução com as competências do beneficiário do serviço [C'], com alteração nos elementos técnicos [X] e impacto significativo no produto final [Y]. É um modelo de inovação interativo, mais focado nas atividades de uso intensivo de conhecimento que altera tanto as competências do prestador [C] como dos elementos técnicos imateriais [X] do serviço. |
| Recombinativa | Ocorre com a associação ou dissociação de elementos operacionais de uma mesma relação de serviço em [M], [I], [K] ou [R], com impacto no produto final [Y]. Pode ocorrer tanto com a combinação de elementos técnicos [X] de dois ou mais serviços que resulte na criação de um novo serviço ou com a divisão de elementos técnicos [X] de um serviço que resulte na criação de novos serviços. Quando os elementos técnicos [X] recombinados não eram preexistentes à relação de serviço, ao invés de Recombinativa a inovação passa a ser considerada Incremental. |
| Formalização | Ocorre quando se adota algum nível de padronização nos elementos técnicos [X] que não aborde as variações qualitativas ou quantitativas dessas características e gere impacto na relação das competências dos prestadores [C] e beneficiários [C'] do serviço, com influência no resultado final [Y]. Essa inovação geralmente consiste em colocar os elementos técnicos [X] em ordem, ou seja, em organizar racionalmente as operações tangíveis ou intangíveis de forma a padronizar uma ou mais características da prestação dos serviços providos. |

Fonte: Adaptação de Gallouj (2002b) e Djellal e Gallouj (2005).

Conforme Weyland (2004) e Farah (2006), a inovação no setor público é o resultado de alguma ideia que foi implementada com sucesso para solucionar dado problema público, ou seja, a inovação é o ato de idealizar e implementar uma nova maneira de atingir um resultado ou desenvolver um trabalho: pode fazer referência a novos produtos, novas políticas e programas, novas abordagens e novos processos, mas também pode ser definido como o desenvolvimento de novos procedimentos operacionais pela administração pública para resolver novos problemas identificados.

Nesse contexto, Halvorsen et al. (2005) e Bekkers et al. (2006) consideram que as inovações podem ocorrer em diferentes níveis da administração pública, de forma que desenvolveram tipologias próprias que podem ser adaptadas para a inovação no serviço público de forma a categorizar, de maneira crescente, o grau de inovação observado, são elas: inovação Processual, Administrativa, Conceitual, Organizacional e Institucional.

Quadro 7 - Tipologias da inovação em serviços conforme Halvorsen et al. (2005) e Bekkers et al. (2006).

| Abrangência da Inovação no Serviço Público | Características da Inovação |
|--|--|
| Inovação Processual | Decorre da mudança na qualidade ou na eficiência da produção de um mesmo serviço (Halvorsen <i>et al.</i> , 2005; e Bekkers <i>et al.</i> , 2006). |
| Inovação Administrativa | Decorre de mudança na diretriz organizacional com o intuito de alterara prestação de um serviço (Halvorsen <i>et al.</i> , 2005). |
| Inovação Conceitual | Decorre da mudança de abordagem dos atores organizacionais podendo haver a alteração do serviço (Halvorsen <i>et al.</i> , 2005; e Bekkers <i>et al.</i> , 2006). |
| Inovação Organizacional | Decorre da reestruturação organizacional dos métodos gerenciais e de trabalho podendo haver a alteração do serviço (Bekkers <i>et al.</i> , 2006). |
| Inovação Institucional | Decorre de transformações profundas nas relações institucionais internas entre organizações, instituições e atores do setor público com a alteração do serviço (Bekkers <i>et al.</i> , 2006). |

Fonte: Adaptação de Halvorsen *et al.* (2005) e Bekkers *et al.* (2006).

Em outra abordagem, Alberti e Bertucci (2006) consideram que a convergência do problema abordado pela inovação com a agenda política do local onde a inovação deverá ser disseminada é o principal elemento que torna uma inovação passível a se manifestar. Do ponto de vista da disseminação de uma inovação, inclusive decorrente de determinação legal, devem ser considerados os elementos que aumentem a oportunidade de ser escolhida por aqueles envolvidos na formulação e implementação.

No tocante aos níveis de influência, Weyland (2004) defende a ocorrência individual ou conjugada de três pontos de pressão, os atores internos, atores externos e fatores estruturais, que influenciam de forma baixa, média ou alta a disseminação da inovação, da seguinte maneira:

Quadro 8 - Tipologia da influência da inovação conforme os principais pontos de pressão

| Influência na difusão da inovação | Fatores envolvidos |
|-----------------------------------|--|
| Baixo | <ul style="list-style-type: none"> – Atores internos, de cunho social e político, não mais satisfeitos com os serviços; – Atores externos, como agências financeiras e ONGs, que passem a discutir novas práticas; – Fatores estruturais que se foquem na melhora da qualidade do serviço público prestado. |
| Médio | <ul style="list-style-type: none"> – Atores internos, tais como políticos, burocratas, especialistas e movimentos sociais disseminando ideias nacionalmente; – Atores externos que disseminem ideias e modelos em fóruns internacionais; – Fatores estruturais que alterem os procedimentos de trabalho ou técnicas gerências em administração pública. |
| Alto | <ul style="list-style-type: none"> – Atores internos, tais como políticos, burocratas, especialistas e movimentos sociais cobrando resultados; – Atores externos que coloquem a adoção de inovações como condições em negociações; – Fatores estruturais que atuem na renovação de instituições consagradas ou na criação de novas instituições, como os decorrentes de crises fiscais. |

Fonte: Adaptação de Weyland (2004).

2.1.4 Novas Abordagens da Inovação - Setor Público

Com o avanço dos estudos na área de inovação, principalmente a partir de 2014, diferentes abordagens têm aprofundado o conceito de inovação como um “processo” (BEKKERS; TUMMERS, 2017), avançando sobre o “processo de reforma” individual, que visa solucionar problemas específicos (ÖSTERBERG; QVIST, 2018) ou um “processo colaborativo”, com características coletivas, em que diferentes *stakeholders* de diversas organizações atuam conjuntamente para a produção da inovação (BEKKERS; TUMMERS, 2018).

Em breve retrospectiva, uma das abordagens até pouco tempo mais modernas de inovação no setor público estava associada ao movimento do *New Public Management* (NPM), desenvolvido durante a década de 1980 para aproximar o serviço público da iniciativa privada,

tornando-o mais eficiente (SØRENSEN; TORFING., 2017). Uma das características da abordagem do NPM são os “serviços públicos”, prestados por órgãos e agências estatais, de modo que buscava inovar com foco nos “cidadãos objeto dos serviços ou nos consumidores do setor público” (AGGER; SØRENSEN, 2018). Os modelos de inovação adotados pelo NPM buscaram descentralizar os modelos de prestação de serviços, de modo a possibilitar mais liberdade para os prestadores locais, por vezes mantendo um sistema central de controle e padronização dinâmico e relativamente barato como o *e-government*. Esse modelo de inovação com estrutura de “semi-livre mercado” permitiu grande incremento de eficiência, monitoramento de performance e sincronicidade das demandas sociais pelos serviços a ela prestados (SØRENSEN; TORFING., 2017).

Ocorre que, mesmo o NPM ainda sendo bastante influente no discurso da inovação no serviço público, tem sido desenvolvido um interesse acadêmico pelo uso das redes de governança para a inovação pública (ÖSTERBERG; QVIST, 2018), de modo que a inovação se tornou uma parte essencial para o paradigma reformista do *New Public Governance* - NPG. Esse paradigma busca abarcar a natureza plural do estado contemporâneo, no qual diversos atores contribuem, simultaneamente, na implementação de políticas públicas, especialmente na prestação de serviços públicos.

O NPG abarca as formas híbridas de governança, com as complexas sobreposições de competências e as maiores exigências na capacitação dos servidores públicos para acompanhar as inovações adotadas. Somados, os movimentos NPM e NPG têm apresentado uma ampla arena “interativa” de governança no setor público, como parcerias e a criação de redes (ÖSTERBERG; QVIST, 2018).

2.1.5 Abordagem colaborativa: adoção e difusão

Partindo-se de uma visão sistêmica da inovação (CONSOLI, 2007), que trouxe o entendimento de que a inovação em serviços é uma consequência natural da permeabilidade de conhecimentos entre tecnologias, organizações e instituições, principalmente as públicas, a abordagem colaborativa busca identificar os elementos que determinariam previamente a “adoção” de uma inovação ou os impactos que ela deve ter para que ocorra sua “difusão” para outros órgãos (DE VRIES et al., 2018).

As duas etapas, de adoção e de difusão, são relevantes quando se busca identificar como as inovações podem ser implementadas com sucesso no setor público, pois cada uma apresenta

diferenças na aplicação das novas ideias e práticas com potencial de gerar a descontinuidade transformativa com o passado (DE VRIES et al., 2018).

A abordagem da inovação com foco no setor público em duas etapas atende ainda a outras singularidades em relação ao fenômeno geral da inovação, tais como as especificidades da gestão da “coisa pública” por entes “técnico/políticos”, que agem em nome da coletividade (DE VRIES, et al., 2016). Sujeitos às diversas normas formais e informais estritas, geralmente com pouco espaço para se afastar das práticas institucionais consolidadas, esse grupo, conhecido como “burocracia pública”, acaba se autorregulando de forma a adotar comportamentos aversivos ao risco, voltados para a previsibilidade e a estabilidade, com isso, minorando a possibilidade de inovação (AGRANOFF, 2014).

2.1.6 Motivadores e barreiras

Um dos focos do estudo das características colaborativas e naturalmente sistêmicas do setor público tem sido os elementos que facilitam ou dificultam a adoção e a difusão das inovações (DE VRIES et al, 2016). Chamados de “*drivers*” (motivadores) quanto têm os efeitos positivos de facilitar a inovação e de “*barriers*” (barreiras), quando agem no sentido de dificultar, esses elementos acabam concretizando os processos da adoção e de difusão da inovação (TAYLOR, 2018).

Em uma pesquisa realizada pelo Governo Australiano (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2010) sobre os principais motivadores para a geração e para a adoção da inovação no setor público, foram encontrados os seguintes resultados:

- a) integrar a inovação com a estratégia e o planejamento da agência;
- b) encorajar e atrair pessoas inovativas;
- c) aproveitar as ideias e experiências dos *stakeholders*;
- d) desenvolver capacidades organizacionais para facilitar e gerenciar a inovação;
- e) providenciar “espaços seguros”;
- f) facilitar a formação de redes de contato;
- g) construir uma cultura de apoio;
- h) usar as influências e as vantagens governamentais para gerar inovações;
- i) mensurar e avaliar os resultados encontrados e dividir o que aprendeu;
- j) tornar a informação pública acessível.

A mesma pesquisa, quando avaliou as principais barreiras para a adoção da inovação no setor público, encontrou os seguintes resultados (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2010):

- a) aversão aos riscos;
- b) falha de liderança;
- c) limitações de recursos;
- d) falta de direção ou métrica de avaliação;
- e) conflito de interesses institucionais (*policy*);
- f) posturas hierárquicas;
- g) mentalidade setorial estrita;
- h) limitações legislativas;
- i) receios de *accountability*.

Em pesquisa semelhante, porém com foco nos fatores que ajudam na difusão da inovação em organizações públicas inglesas, encontrou-se o seguinte resultado (NATIONAL AUDIT OFFICE, 2009):

- a) Servidores inovativos ou criativos;
- b) Foco na economicidade e na eficiência;
- c) Acompanhamento (*review*) interno e externo;
- d) A forma como as ideias são apoiadas;
- e) Objetivos estratégicos;
- f) Atitude frente aos riscos.

As barreiras ou fatores que prejudicam a difusão da inovação em uma organização, encontradas nessa pesquisa, foram (NATIONAL AUDIT OFFICE, 2009):

- a) Administração da mudança;
- b) Atitude dos servidores frente à mudança;
- c) Cobertura da imprensa sobre o projeto inovativo;
- d) Qualidade da informação organizacional (performance/financeiro);
- e) Atitude frente aos riscos;
- f) Como a inovação se relaciona com as avaliações da corporação.

Conforme identificado por Taylor (2018) e De Vries et al. (2018), os processos adoção/difusão e os motivadores/barreiras dialogam com os processos que tomaram efeito antes, durante e depois da trajetória da inovação.

2.2 SERVIÇOS DE TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO

Os serviços públicos, mais especificamente aqueles voltados para o acesso à informação, apresentaram ainda considerações à parte no debate acadêmico. Os serviços de acesso à informação, vinculado aos princípios de transparência e *accountability* do bem público, surgiram e se desenvolveram com as primeiras práticas democráticas de governo. Apenas na década de 1990 atingiram o ápice que os levaram a ser estudados de forma independente.

2.2.1 Inovação e o surgimento de serviços de acesso à informação

Além da crescente demanda popular pela transparência surgida com o fim dos regimes autoritários no leste europeu e demais regiões do globo, os grandes avanços das operações informacionais na final do século XX, especialmente nas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) relacionadas à Internet, fizeram os serviços de acesso à informação ser inovados exponencialmente em um dos mais rápidos processos de disseminação global de políticas públicas da história (ACKERMAN; SANDOVAL; BALLESTEROS, 2006). Conforme estudo da Unesco (2010), em 1990 somente treze países haviam adotado leis nacionais relacionadas à transparência e, em menos de vinte anos, em 2008, oitenta países já apresentavam leis próprias de acesso à informação. Nesse contexto, não resta dúvida de que os avanços tecnológicos foram essenciais para a difusão da inovação do serviço de acesso ao redor do mundo, em conformidade com os pressupostos da abordagem Tecnicista.

A adoção da tecnologia exógena da Internet a um serviço até então prestado presencialmente, levou à “mudança da natureza da relação ao iniciar uma nova forma de parceria mais interativa com o cliente-usuário” (SUIRE, 2007, p. 169), com intensivos impactos inovativos. No caso específico, as grandes inovações identificadas com essa inclusão tecnológica derivaram das relações “*on line*”, tais como *Government to Citizen - G2C*, *Government to Business - G2B* e *Government to Government - G2G*.

Outra grande fonte de inovação se referiu às evoluções e às difusões das Leis de Acesso à Informação - LAIs. As leis de acesso à informação mais recentes, como a brasileira, já surgiram com a previsão da necessidade de se criar mecanismos obrigatórios de transparência passiva e ativa. Um dos principais norteadores internacionais recentes para a propagação das LAIs foi consolidado na chamada “Declaração de Atlanta”, de 2008, que instituiu o princípio de que o acesso à informação deve ser considerado a regra e o sigilo deve ser a exceção, nas relações entre o cidadão e o Estado. Para que essa inversão na lógica do Estado de tratar suas informações pudesse ser operacionalizada, foram apresentados alguns conceitos inovadores, como o princípio de se gerar uma “obrigação positiva nas instituições públicas para disseminar as informações relacionadas com suas funções básicas”. Essa “obrigação positiva” das instituições em disseminar informações relacionadas à sua missão foi convencionada a chamar, em língua portuguesa, de “transparência ativa”, enquanto “transparência passiva” passou a ser os mecanismos de acesso à informação, por meio de perguntas e respostas (XU, 2012).

Essas inovações conceituais de transparência ativa e passiva se encaixam no escopo da abordagem orientada ao Serviço, pois são as relações produtor-usuário que diferenciam e demarcam as alterações no serviço. Conforme estudos da Comissão Europeia (2011), em mais de quatro mil organizações públicas que prestam serviços à população, constatou-se que: a) a principal fonte de inovação é a introdução de novas leis ou regulamentos, seguidos de novas prioridades em políticas públicas e iniciativas em *e-GOV*; b) a principal forma de inovação é *top-down*, sendo a *bottom-up* menos frequente; e c) a probabilidade de ocorrer inovação, especialmente as informais *bottom-up*, são diretamente proporcionais ao tamanho da instituição.

Do ponto de vista da abordagem da Inversão nos serviços públicos de acesso à informação, essa pode ser analisada como uma fonte de inovação não só no próprio serviço, mas com um potencial transformador e gerador de impactos em outras áreas ou serviços da administração pública. Conforme Gallouj (2002c), ao se adaptar a terceira fase schumpeteriana ao serviço público, os impactos da inovação podem ocorrer: de forma ativa, ao se dar suporte a outras áreas; de forma passiva, ao se prover modelos e informações a outros setores; e de forma ativo-passiva, ao se influenciar os beneficiários com o produto do serviço.

Tal constatação pode ser sustentada ao se analisar como os elementos de Ciência e Tecnologia - C&T contribuíram para a modernização das estruturas administrativas governamentais mediante a absorção das TICs, de forma a utilizar essas ferramentas para a melhora da eficácia das instituições e maior participação popular nas questões de Estado. Como exemplo de influência no serviço de acesso à informação, pode ser citado o Governo Eletrônico,

que potencializou o alcance da transparência pública (WEST, 2004). Para Moon (2002), o termo *e-GOV* passou a referir-se ao uso de TIC pelos governos quando aplicadas as suas diversas funções e, particularmente, ao potencial de relacionamento oferecido pela Internet, que pode fornecer a oportunidade de prestar serviços de forma mais eficiente.

Com o tempo, além do tradicional acesso aos documentos, atas, pareceres, propostas e imagens até então abarcadas pelas LAIs, passaram a ser obrigatórias também a disponibilização de dados brutos, planilhas, balanços não editados e outras formas de registros compreensíveis logicamente, de forma a exigir procedimentos e regulamentações específicas (LATHROP; RUMA, 2010). Essa nova modalidade de se prestar o serviço de acesso, em que se conjugam os novos elementos informacionais, metodológicos e de ciência e tecnologia disponíveis, passou a ser amplamente utilizada, como a disponibilização em larga escala de “páginas de transparência” e dos chamados Dados Abertos (*open data*), informações em formato eletrônico que podem ser livremente utilizados, reutilizados e redistribuídos por qualquer um (LEE et al., 2011).

Essas características se encaixam no modelo proposto pela abordagem Integradora, pois estabelecem aspectos funcionais e tipologias das inovações que permitam abrigar indústria e serviços. Nessa direção, a forte ênfase nas TICs para a inovação dos serviços de acesso à informação levou à necessidade de os dados atenderem a alguns pré-requisitos para ser considerados abertos: condições tecnológicas para que sejam legíveis por máquina, assim como não apresentarem restrição de licenças, patentes ou mecanismos de controle e estarem sujeitos, no máximo, à exigência de creditar a sua autoria e compartilhamento pela mesma licença (LATHROP; RUMA, 2010).

Dessa forma, surgiu a última grande inovação no serviço de acesso à informação, os chamados Dados Governamentais Abertos - DGA (*Open Government Data*), que tratam da publicação e da disseminação dos dados e informações públicas, geralmente disponibilizados na Internet, e organizados de maneira a permitir sua reutilização em aplicativos digitais desenvolvidos pela sociedade (JARDIM et al., 2009).

2.2.2 Histórico de iniciativas de incremento da transparência e melhoria da gestão

Antes da adoção de uma lei de acesso à informação unificadora da APF que regulamentasse o serviço de acesso, com seus procedimentos e prazos para perguntas e respostas, outras medidas legislativas foram sendo tomadas para aumentar a transparência e

para facilitar o acesso da informação pela população. O ciclo mais recente e intenso das inovações legislativas em transparência surgiu após o período de redemocratização do país.

Em uma breve e rápida passagem pela evolução desse serviço de acesso à informação, observa-se que, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988), os direitos e o estabelecimento dos princípios voltados à garantia da publicidade e à transparência dos atos públicos passam a estar previstos na Carta Magna do País. Seu artigo 5º, inciso XXXIII, estabelece que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Já no artigo 37, estabelece-se o princípio da publicidade, que preconiza que “todos os atos da Administração Pública devem ser amplamente divulgados” (BRASIL, 1988).

Ocorre que, por ocasião do estabelecimento de tais direitos e ressalvas em 1988, a administração pública brasileira não apresentava uma estrutura que permitisse atuar ou mesmo operar o nível de transparência preconizado pela Constituição Federal. Um dos primeiros movimentos voltados a modificar esse quadro ocorreu no ano de 1995, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), que tinha por objetivo desenvolver políticas públicas pautadas na modernização da administração pública brasileira (SOUZA, 2012). Esse Plano Diretor visou atuar no que era entendido como uma administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para torná-la uma administração gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão (SANTOS et al., 2012).

Passou-se então a associar, no âmbito do projeto de reforma do Estado, a intensificação dos processos de trabalho em Tecnologia da Informação e Comunicação, com o desenvolvimento de projetos de Governo Eletrônico na área de transparência que pudessem oferecer à sociedade um conjunto de informações dos mais diversos teores, tais como orçamentários, financeiros e de pessoal e, assim, ampliar o debate e a participação popular na construção das políticas públicas (SOUZA, 2012).

Foi implementado, no âmbito da APF, o projeto “Rede de Governo”, com o objetivo de modernizar a rede de comunicação de dados, interligando-a, de forma segura e ágil, à administração pública e permitindo, assim, um melhor compartilhamento das informações contidas em bancos de dados dos diversos organismos do aparelho do Estado (SANTOS et al., 2012).

Nesse contexto, foi se estruturando um sistema de comunicação entre Ministérios e órgãos de governo, em uma organização cooperativa de trabalho, com a intercomunicação e interoperação necessária para criar uma infraestrutura integrada de comunicação e serviços (RODRIGUES, 2013). Como resultado mais expressivo, pode-se citar a criação do “Portal Rede Governo”, por meio da página eletrônica <www.siorg.redegoverno.gov.br>, que permitiu o repasse de informações, através da Transparência Passiva, de uma quantidade sem precedente de informações à sociedade. O portal tinha como objetivo ser único nos serviços e informações e, sua primeira versão do ambiente, entrou no ar em 25 de janeiro de 1999.

Uma nova iniciativa de aprimoramento do *e-GOV* surgiu no ano 2000, com a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial, com o intuito de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às inovações eletrônicas de interação com a população, com foco na chamada “Transparência Ativa”. Nesse momento, além de buscar utilizar as TICs para democratizar o acesso à informação, o *e-GOV* também visou aprimorar a qualidade dos serviços e informações públicas mediante inclusão digital, acessibilidade, banda larga, compras eletrônicas, interoperabilidade, Dados Abertos e *software* livre. Todos esses conteúdos, assim como outros que orientavam a integração entre diversos serviços eletrônicos governamentais, passaram a ser prestados na página eletrônica <www.governoeletronico.gov.br>.

Nesse contexto, os diversos sistemas integrados de informação que foram sendo criados, desde aqueles iniciados pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, formaram uma rede que passou a abarcar diversos setores da administração pública. Dentre eles, podem ser citados: o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), que registra os gastos efetuados pelo Tesouro Nacional; o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR), que busca aprimorar o sistema orçamentário federal; o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), que regula a folha de pagamentos e os dados cadastrais dos servidores civis federais; o Sistema de Gerenciamento de Receita e despesa da Previdência Social, que trata da contribuição previdenciária e aposentadoria, entre outros (SOUZA, 2012).

No mesmo ano 2000, também foi implementada uma inovação legislativa, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, por meio da Lei Complementar nº 101 (2000), que passou a ser responsável por normatizar as contas e finanças, de modo a aumentar a responsabilidade na gestão fiscal governamental. Um dos principais mecanismos trazidos pela LRF, nesse sentido, foi a adoção da transparência da gestão dos recursos públicos no Brasil. A partir de sua promulgação, passou a ser obrigação legal que a administração pública, de forma ampla, conferisse publicidade aos planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias e

prestações de contas de todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta dos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e municípios.

Um novo aprofundamento e expansão dos mecanismos de controle e dos serviços de acesso à informação veio com o Decreto nº 5.482 (BRASIL, 2005) ou “Decreto da Transparência”, que normatiza a divulgação de dados e informações da APF por meio da *internet*. Esse Decreto gerou um especial avanço nos serviços de acesso à informação, principalmente por meio da instituição do chamado Portal da Transparência, na página eletrônica www.portaltransparencia.gov.br, que reunia e disponibilizava informações dos ministérios e outros órgãos do Poder Executivo Federal, incluídas informações gerais referentes às despesas e receitas públicas, aos servidores públicos e imóveis funcionais, assim como cadastros de empresas sancionadas e entidades impedidas de atuar com o poder público.

A partir desse momento, sob gestão da Controladoria-Geral da União - CGU, nomeada como o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, os órgãos e entidades públicos federais passaram a disponibilizar, na *internet*, independentemente de solicitação, informações de interesse público, de forma a permitir que o cidadão acompanhe os recursos públicos.

De forma complementar, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2000) operacionalizou que seus membros, ou seja, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, divulgassem as despesas individuais que realiza por meio de “páginas de transparência pública” próprias, localizadas nas páginas eletrônicas oficiais que cada um mantém na *internet*. Assim, tanto o Portal Transparência, geral da APF, como as “páginas de transparência pública”, individuais de cada órgão, passaram a incrementar os mecanismos de Transparência Ativa e o controle social sobre os gastos públicos.

Outro passo no acesso à informação pública foi à implementação da Lei da Transparência, por meio da Lei Complementar nº 131 (BRASIL, 2009), que acrescentou dispositivos e, em aspectos orçamentários, aprimorou a LRF (BRASIL, 2000). Tal inovação legislativa teve por foco a transparência ativa orçamentária e buscou normatizar a disponibilização na *internet*, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do DF e dos Municípios. Novos e mais completos Dados Abertos passaram a reforçar o Portal e as páginas de transparência da APF.

Nota-se que, mesmo antes da adoção da Lei de Acesso à Informação, já existiam iniciativas decorrentes da formação de uma cultura organizacional fundada no exercício do acesso à informação, como o Portal da Transparência. Outro antecedente importante concerne às Páginas de Transparência Pública, nas quais constavam informações referentes à execução

orçamentária e convênios de cada órgão e entidade pública federal, contidas no SIAFI, sobre licitações e contratos, assim como as informações contidas nos seguintes sistemas: Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) e no de Informação das Estatais (SIEST), sobre orçamento de investimentos das empresas públicas e das sociedades de economia mista.

2.2.3 A Lei de Acesso à Informação

A Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527, 2011, sancionada pela Presidência da República em 18 de novembro de 2011, é uma lei nacional e, como tal, deve ser observada por todos os entes da federação brasileira, ou seja, pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, assim como entidades da administração indireta controladas por eles, como autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista entre outras (BRASIL, 2011). Isso significa que os órgãos públicos integrantes da administração direta e indireta do Poder Executivo, assim como os do Poder Legislativo, incluindo os Tribunais de Contas, e do Poder Judiciário, além do Ministério Público e Defensorias Públicas, subordinam-se à LAI e devem estabelecer suas regulamentações próprias, nos termos da Lei.

A LAI não teve, entretanto, aplicabilidade imediata pois, previu um ínterim de 180 dias para que a APF pudesse se adaptar às novas previsões legais. A regulamentação no âmbito do Poder Executivo Federal ocorreu em 16 de maio de 2012, por meio da edição do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (BRASIL, 2012), mesma data em que a LAI entrou em vigor. Nesse período de *vacatio legis*, a APF se preparou para adotar suas novas previsões legais. Por exemplo, em seu artigo 40, a LAI determinou a designação, em cada órgão da APF, de uma “Autoridade Monitoradora”, que fosse subordinada diretamente ao Ministro de Estado de cada pasta, com o objetivo de “monitorar a implementação da Lei” (BRASIL, 2011).

Com a nova Lei, o direito de acesso à informação passou a ser compreendido em sentido amplo, prevendo tanto o acesso às informações que dizem respeito à gestão pública, como também às informações de particulares, inclusive de terceiros. De tal modo, a LAI passou a regular o direito constitucional de acesso às informações “públicas”, “pessoais” e “sigilosas”, por meio do estabelecimento de novos ou melhorados serviços e procedimentos voltados para a disponibilização, consulta e garantia do acesso à informação abertas e a classificação daquelas sob restrição de acesso.

Como inovação legislativa, teve-se um novo entendimento sobre acesso à informação que, como regra, passou a ser considerada pública. Como efeito concreto, de tal momento em

diante, todo e qualquer tipo de dado ou registro em poder de órgãos e agentes da administração direta e indireta, assim como toda e qualquer informação produzida ou custodiada por entidades privadas ou pessoas, a partir de um vínculo com o Poder Público, é considerada de interesse e acesso público, à exceção daquelas fundamentadamente demonstradas como “privadas” ou “sigilosas”.

Na categoria de “informações pessoais”, por mais que estejam sob posse da administração pública, essas informações não são tidas como públicas, pois se relacionam às informações da esfera da intimidade, vida privada, honra e imagem de indivíduos. Por tais motivos, só podem ser acessadas pela própria pessoa, por agentes públicos legalmente autorizados e por terceiros autorizados mediante previsão legal. A todos aqueles que não são considerados legalmente interessados, as informações pessoais devem ter o acesso restrito por 100 anos, independentemente de classificação. Nesse aspecto, embora tenha sido mantido o prazo atualmente previsto para a guarda da informação privada, foi introduzida a ressalva de que a restrição de acesso não poderá ser invocada para prejudicar o processo de apuração de irregularidades em que a pessoa esteja envolvida ou tenha como objeto a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

As “informações sigilosas” pela LAI são consideradas públicas, porém, sob incidência de restrição temporária de acesso, medida considerada como excepcional pela nova lei e que deve ser fundamentada pelo poder público com o preenchimento de um Termo de Classificação de Informação - TCI. Tais informações recebem classificação de sigilo específica e individualizada, que limita o tempo máximo em que podem ser mantidas com restrição de acesso. Entre as categorias de classificação de sigilo previstas na LAI está o “reservado”, que permite manter a informação indisponível para acesso público por cinco anos, o “secreto”, que tem o prazo de indisponibilidade de acesso de quinze anos e a categoria “ultrassecreta”, com o prazo de vinte e cinco anos, porém pode ser prorrogado uma única vez, por igual período.

Percebe-se, portanto, que a LAI, ao estabelecer a publicidade como regra e o sigilo como exceção, fomentou a política pública da transparência e forneceu aos cidadãos um serviço abrangente, que permite conhecimento mais aprofundado e, conseqüentemente, maior controle das atividades da APF. Diferentemente de outras iniciativas legislativas que não obtiveram êxito em garantir a efetividade da transparência das informações públicas, a LAI trouxe claros direitos aos cidadãos e obrigações à administração pública, assim como estabeleceu um ente responsável pelo controle do sistema, na figura da Controladoria-Geral da União.

A LAI e seu Decreto dispõem que a Controladoria-Geral da União é o órgão responsável pela sua supervisão da aplicação no âmbito da APF, com atribuições de prover treinamento aos

agentes públicos no desenvolvimento de boas práticas de transparência, por meio do fomento à cultura de transparência e da conscientização do direito fundamental de acesso à informação.

O conceito de “transparência” também foi abrangido, de modo a abarcar não somente as informações contidas em documentos oficiais, mas as que estejam em qualquer formato, seja impresso, digital, gravação de áudio, vídeo, fotografia ou outro meio.

2.2.3.1 Transparência ativa e passiva

Pela LAI, os serviços de acesso à informação devem ser disponibilizados de forma ativa ou respondidos de forma passiva, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma acessível, clara e em linguagem de fácil compreensão. Tem-se, então, dois conceitos importantes da lei: a transparência ativa e a transparência passiva. Enquanto a transparência ativa diz respeito à obrigatoriedade de disponibilização de uma lista não exaustiva de informações, a transparência passiva, diz respeito à obrigatoriedade da resposta às solicitações de informação pelo cidadão, exigindo a formalização de serviços que os operacionalizassem.

A principal mudança em transparência ativa da LAI foi determinar que as páginas oficiais pré-existentes na Internet, como o Portal Transparência, a Transparência Pública e a de Dados Abertos, passassem a necessariamente divulgar conjuntos específicos de informação em diferentes formatos eletrônicos, tanto em texto como em formato aberto, voltados para sistemas eletrônicos. A transparência ativa recebeu a seguinte previsão legal pelo artigo 8º, §§1º, 2º e 3º, da LAI:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Em relação à Transparência Passiva, a principal mudança foi a criação de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) a ser padronizado nos órgãos ou entidade pública dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas esferas Federal, Estadual e Municipal. Criado pelo artigo 9º, inciso I, alíneas a, b e c, o SIC apresentou as seguintes atribuições legais na LAI:

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - Criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações;

Como um exemplo concreto de um serviço público pré-existente e reestruturado em grande escala pela LAI, a atividade de consulta e acesso à informação prestado nos balcões das repartições e órgãos públicos da APF passaram a ser oferecidos de forma gratuita e uniformemente pelos SICs, sem que houvesse a necessidade de justificativa dos motivos ou necessidade da demanda pela informação.

O órgão deve ainda oferecer meios para que o próprio cidadão possa pesquisar a informação de que necessitar, sem, contudo, descuidar-se da informação. Isso significa que, caso o cidadão solicite diversas informações que estão dispersas em uma série de documentos, cabe à Administração disponibilizar os documentos para que ele realize sua pesquisa, zelando pela sua integridade. Ainda sobre a disponibilização de documentos e informações, caso esses estejam em transparência ativa, ou seja, disponíveis ao público - em formato impresso ou eletrônico - devem ser informados ao cidadão, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir os referidos documentos ou informações.

Quadro 9 - Modalidades de serviços de acesso à informação trazidas pela LAI

| Modalidades | Descrição |
|-----------------------|---|
| Transparência Ativa | A LAI determinou que as páginas oficiais na Internet, como o Portal Transparência, a página Transparência Pública e a página Dados Abertos, entre outras, devem necessariamente divulgar conjuntos específicos de informação em diferentes formatos eletrônicos, tanto em texto como em formato aberto, voltado para sistemas eletrônicos. |
| Transparência Passiva | A LAI determinou que todos os órgãos e entidades públicas federais ficam obrigados a criar um local físico em suas estruturas onde estejam lotados servidores que prestem atendimento pessoal a quem queira ter acesso à informação, os chamados Serviço de Informações ao Cidadão (SICs), assim como respondem às perguntas por meio do chamado Serviço Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC), disponibilizado na Internet. |

2.2.3.2 SIC e e-SIC

A LAI determinou, além da criação de local físico nas estruturas dos órgãos, com servidores responsáveis pelo atendimento pessoal a quem queira acesso à informação, que as demandas por informações também pudessem ser realizadas por meio virtual. Assim foi criado o chamado Serviço Eletrônico de Informações ao Cidadão, previsto da seguinte forma no artigo 10, §2º da LAI:

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

Realizado o pedido de acesso, o órgão ou entidade que o recebeu deve conceder imediatamente a informação disponível. Caso isso não seja possível deverá, em prazo não superior a 20 dias (prorrogável por mais 10 dias, desde que justificado para o requerente):

- a) Comunicar ao cidadão a data, o local e o modo para que ele realize a consulta, efetue a reprodução de documentos ou obtenha a certidão na qual conste a informação solicitada;
- b) Indicar por que razão o pedido não pode ser, total ou parcialmente, atendido;
- c) Comunicar ao cidadão que não possui a informação e indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

Quando o órgão ou a entidade não responder a um pedido de acesso à informação no prazo regulamentar, o cidadão pode apresentar uma Reclamação, no período de 10 dias, para a autoridade de monitoramento da LAI, que deverá se manifestar em 5 dias. Caso ainda receba uma negativa, cabe então à CGU avaliar as razões apresentadas pelo órgão/entidade e verificar se essas justificativas estão de acordo com as possibilidades previstas em lei, sempre observando o princípio da máxima divulgação. Em recursos de menor complexidade, a CGU pode emitir sua decisão em cinco dias. Entretanto, o Decreto nº 7.724/2012 facultou à CGU a possibilidade de solicitar esclarecimentos adicionais aos órgãos/entidades recorridos.

Quando recebe seu recurso, que tem natureza de terceira instância, a CGU pode tomar os seguintes tipos de decisão: provimento - que determina que a informação seja fornecida;

provimento parcial - que determina que parte da informação seja fornecida; desprovimento - quando a CGU entende que as razões da negativa são adequadas, nos termos legais; não conhecimento - quando o recurso sequer é conhecido por não tratar de pedido de acesso à informação, ou por não atender a alguma exigência legal; perda de objeto - que são os casos em que a informação é fornecida espontaneamente pelo próprio recorrido antes de a CGU decidir o recurso; perda parcial de objeto - que são os casos em que parte da informação é fornecida espontaneamente pelo próprio recorrido antes de a CGU decidir o recurso; e acolhimento - que, diante da omissão reiterada, determina que o órgão preste uma resposta ao cidadão.

Por fim, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações - CMRI é a quarta e última instância recursal administrativa em caso de pedido de acesso à informação. A CMRI, órgão colegiado, composto por representantes de 10 órgãos/entidades do governo, foi criada pela LAI e regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012 e se reúne mensalmente, sendo possível a convocação de reuniões extraordinárias. A CMRI tem diversas competências no âmbito do Poder Executivo Federal, que se dividem em três blocos: Decidir os recursos interpostos contra decisões da CGU em pedidos de acesso à informação, exercer atribuições vinculadas ao tratamento e classificação de informações sigilosas e estabelecer orientações normativas para suprir eventuais lacunas na aplicação da LAI e do Decreto nº 7.724/2012.

Na prática, os novos serviços de acesso à informação trazidos pela LAI compõem um sistema integrado de TIC, que abarca toda a APF, sob controle e gerenciado da CGU. Como mecanismo unificador, tem-se o e-SIC, que utiliza um portal na Internet para centralizar as entradas e saídas de todos os pedidos de acesso dirigidos ao Poder Executivo Federal, assim como para acompanhar prazos, consultar as respostas recebidas, apresentar reclamações, entrar com recursos, entre outras possibilidades.

Quadro 10 - Tipos de ferramentas de acesso à informação trazidos pela LAI

| Tipos de serviços | Descrição |
|---|--|
| Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) | Os SICs são pontos de atendimentos presenciais que devem estar presentes, ao menos, na sede de cada órgão e entidade do Poder Executivo Federal, em local de fácil acesso e identificação pela sociedade, com o intuito de orientar os cidadãos sobre pedidos de informação, comunicar sobre a tramitação de documentos e requerimentos de acesso à informação, receber e registrar os pedidos de acesso e devolver as respostas aos solicitantes. |

| Tipos de serviços | Descrição |
|--|---|
| Serviço Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) | O e-SIC é um sistema integrado de TIC, gerenciado pela CGU, que utiliza um portal na Internet para centralizar as entradas e saídas de todos os pedidos de acesso dirigidos ao Poder Executivo Federal, assim como para acompanhar prazos, consultar as respostas recebidas, apresentar reclamações, dar entrada em recursos, dentre outras demandas. |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

2.2.3.3 Os dados governamentais abertos

De forma geral, os DGAs são as informações brutas contidas em bases de dados utilizados pela APF, que sejam compreensíveis logicamente e organizadas de tal maneira que permitam o acesso e a utilização de forma aberta pela sociedade, por meio de aplicativos digitais não proprietários.

O Decreto nº 8.777/2016 estabeleceu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, que não apenas reforçou as diretrizes da LAI, como também trouxe novas obrigações de transparência ativa. Entre seus novos princípios e diretrizes podem ser citados: a garantia de acesso irrestrito às bases de dados, as quais devem ser legíveis por máquina e estar disponíveis em formato aberto; a descrição das bases de dados, com informação suficiente para a compreensão de eventuais ressalvas quanto à sua qualidade e integridade; a permissão irrestrita de reuso das bases de dados publicadas em formato aberto; a completude e interoperabilidade das bases de dados, as quais devem ser disponibilizadas em sua forma primária, com o maior grau de granularidade possível; a atualização periódica, de forma a garantir a perenidade dos dados, a padronização de estruturas de informação e o valor dos dados à sociedade e atender às necessidades de seus usuários.

Quadro 11 - Tipo de ferramenta de acesso à informação trazido pela LAI

| Tipo de serviço | Descrição |
|------------------------------------|--|
| Dados Governamentais Abertos (DGA) | Os DGAs são as informações brutas contidas em bases de dados, compreensíveis logicamente e organizadas de tal maneira que permitam o acesso e a utilização de forma aberta pela sociedade, geralmente pela Internet, por meio de aplicativos digitais não proprietários. |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

2.3 CONSTRUÇÃO TEÓRICA DA PESQUISA

Com o objetivo de operacionalizar a presente pesquisa, foram realizadas as escolhas teóricas aqui apresentadas. Essa seleção está relacionada aos objetivos da pesquisa e consiste no prisma teórico que orientou sua condução e a análise dos resultados. A estruturação teórica da pesquisa pode ser observada no quadro a seguir:

Quadro 12 - Estruturação teórica da pesquisa

| Objetivo geral: Caracterizar o processo da inovação no serviço públicos de acesso à informação nos órgãos da APF em decorrência da implementação da Lei de Acesso à Informação e partir da percepção de servidores públicos responsáveis pelo serviço de acesso a informação. | | | |
|--|--|-----------------------------|-------------------------------------|
| Objetivos específicos | Momento da inovação | Elemento observado | Consequência para a inovação |
| Caracterizar os antecedentes da inovação, evidenciando aspectos que possibilitaram a adoção da inovação | Determinantes prévios (Abordagem colaborativa) | Motivadores | Adoção da inovação |
| | | Barreiras | |
| Caracterizar a trajetória da inovação, identificando as competências dos prestadores e beneficiários e as características técnicas materiais e imateriais do processo de inovação | Trajectoria da Inovação (Abordagem integradora) | Competência do prestador | Caminho percorrido pela inovação |
| | | Competência do beneficiário | |
| | | Materiais | |
| | | Informacionais | |
| | | Metodológicas | |
| Caracterizar os aspectos que contribuíram para a difusão da inovação no Administração Pública Federal Direta | Impactos supervenientes (Abordagem colaborativa) | Motivadores | Difusão da inovação |
| | | Barreiras | |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

Para a decomposição funcional do ciclo de inovação foram identificados três momentos críticos no que tange à ocorrência da inovação, o antes, durante e depois da ocorrência das alterações nos serviços, que foram aqui chamados de “determinantes prévios”, “trajetórias da inovação” e “impactos supervenientes”.

2.3.1 Trajetória da Inovação

Considerando a inovação como um “processo” (BEKKERS; TUMMERS, 2017) ou um processo de reforma (ÖSTERBERG; QVIST, 2018), foi utilizada a decomposição funcional do serviço em suas competências e características mais básicas, conforme modelo de Djellal e Gallouj (2005). Mais especificamente, a pesquisa buscou observar as competências mobilizadas dos prestadores e beneficiários dos serviços públicos e suas características materiais e imateriais.

Os serviços observados foram: o acesso à informação de modo presencial (SIC), o acesso à informação de modo virtual, por meio de TIC ligado à Internet (e-SIC) e a disponibilização das informações independentemente de pedidos, uma modalidade de transparência ativa comumente adotada em dados abertos. Os elementos que constituem o serviço foram decompostos em competências e características.

Quadro 13 - Elementos que constituem o serviço

| Trajetória da Inovação | Processo de Inovações no Serviço Público |
|------------------------|--|
| Competências | <ul style="list-style-type: none"> • Capacitação dos prestadores (servidores públicos) • Capacitação dos beneficiários (cidadãos usuários) |
| Características | <ul style="list-style-type: none"> • Mudança nas estruturas materiais - adequação de ambiente físico, equipamentos eletrônicos ou bens em geral; • Mudança no processamento - adequação na dinâmica da produção, captura, comunicação e arquivamento de dados; • Mudança na metodologia - adequação de rotinas de trabalho, procedimentos ou normativos internos; • Mudança no relacionamento - adequação da forma de interação entre os servidores e os cidadãos. |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

2.3.2 Determinantes prévios

Tendo em vista a mudança trazida pela lei, a presente pesquisa buscou identificar quais foram os elementos motivadores e as barreiras para a inovação e de que forma influenciaram na sua adoção no serviço público de acesso à informação. Foram considerados como determinantes prévios da inovação: as percepções positivas e as negativas dos agentes públicos sobre a LAI e as facilidades e as dificuldades identificadas na implementação do serviço de acesso.

Quadro 14 - Determinantes prévios

| Determinantes Prévios | Adoção de Inovações no Serviço Público |
|----------------------------------|---|
| Motivadores | a) Percepções positivas dos agentes públicos sobre a inovação a ser adotada; b) Facilidades identificadas pelos agentes públicos para a adoção da inovação. |
| Barreiras | a) Percepções negativas dos agentes públicos sobre a inovação a ser adotada; b) Dificuldades identificadas pelos agentes públicos para a adoção da inovação. |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

2.3.3 Impactos Supervenientes

Por fim, a pesquisa buscou identificar de que forma os elementos motivadores e as barreiras influenciaram a difusão da inovação. Nesse momento, o foco da observação concerne às percepções dos benefícios e dos problemas, assim como das controvérsias e dos desafios que decorreram da implementação da LAI sob a ótica dos agentes públicos responsáveis pela prestação do serviço de acesso à informação.

Quadro 15 - Impactos supervenientes

| Impactos Supervenientes | Difusão de Inovações no Serviço Público |
|--------------------------------|---|
| Motivadores | a) Benefícios identificados pelos agentes públicos decorrentes da adoção da inovação; b) Desafios identificados pelos agentes públicos com a adoção da inovação. |
| Barreiras | a) Problemas identificados pelos agentes públicos decorrentes da adoção da inovação; b) Controvérsias identificadas pelos agentes públicos com a adoção da inovação. |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

2.3.4 Elementos observados

A abordagem colaborativa, em seu esforço explicativo, relaciona a adoção e a difusão da inovação com os motivadores e barreiras. Essa relação pôde ser observada em Eggers e Singh (2009):

Quadro 16 - Inovação como processo colaborativo

| Processos | Características da Inovação |
|----------------------------|--|
| Adoção / Difusão | <p>Identificar quais são as principais prioridades e desafios da agência, quais oportunidades elas representam para inovação e como a necessidade pela inovação e seus riscos podem ser comunicados interna e externamente;</p> <p>Buscar recrutar e apoiar pessoas que são motivadas e apresentam habilidades e capacidades relevantes;</p> <p>Construir comunidades para a prática e redes de confiança dentro e fora do setor público em que seja possível dividir experiências de inovação, construir parcerias e aprender uns com os outros;</p> <p>Recompensar e encorajar a inovação e delegar aos servidores tanto os meios como a permissão para inovar;</p> <p>Monitorar os retornos de seus investimentos em inovação e avaliar seus resultados. Dividir tais aprendizados pelo setor público para aumentar a qualidade e a velocidade do processo inovativo.</p> |
| Motivadores / Barreiras | <p>Construir uma organização capaz e desejosa de interação com parceiros, clientes, cidadãos e aproveitar seus potenciais inovadores;</p> <p>Construir competências e experiência no gerenciamento de inovação no ambiente do setor público e trabalhar para identificar e abordar os impedimentos desnecessários que possam existir para a inovação;</p> <p>Áreas e programas em que a inovação pode ser concentrada, em que a experimentação é desejada e falhas sejam consideradas parte do trabalho. Esses locais devem ser</p> |

| Processos | Características da Inovação |
|-----------|--|
| | <p>explicitamente identificados como ambientes de idéias executáveis e com potenciais riscos políticos;</p> <p>Usar os poderes normativos do governo, seu papel regulador e influência sobre as esferas públicas e privadas para desenvolver e implementar soluções inovativas;</p> <p>As informações e dados do setor público são valiosas fontes de inovação, tanto dentro como fora do serviço público e devem ser tornadas públicas sempre que possível.</p> |

Fonte: Adaptação de Eggers e Singh (2009)

A busca e a análise dos motivadores e das barreiras para a adoção da inovação teve como parâmetros os resultados apresentados no estudo do Governo australiano, cujos achados são esquematizados no quadro a seguir:

Quadro 17 - Motivadores e barreiras para adoção da inovação, segundo o Governo Australiano, 2010

| Motivadores | Barreiras |
|---|--|
| Integrar a inovação com a estratégia e planejamento da agência | Aversão aos riscos |
| Encorajar e atrair pessoas inovativas | Falha de liderança |
| Aproveitar as ideias e experiências dos <i>stakeholders</i> | Limitações de recursos |
| Desenvolver capacidades organizacionais para facilitar e gerenciar a inovação | Falta de direção ou métrica de avaliação |
| Providenciar “espaços seguros” | Conflito de interesses institucionais (policy) |
| Facilitar a formação de redes de contato | Posturas hierárquicas |
| Construir uma cultura de apoio | Mentalidade setorial estrita |
| Usar as influências e vantagens governamentais para gerar inovações | Limitações legislativas |
| Mensurar e avaliar os resultados encontrados e dividir o que aprendeu | Receios de <i>accountability</i> |
| Tornar a informação pública acessível | |

Fonte: Adaptação de Governo australiano (2010)

Já na busca e na análise da difusão da inovação, os parâmetros utilizados foram aqueles do estudo do National Audit Office, cuja esquematização é aqui apresentada:

Quadro 18 - Motivadores e barreiras para difusão da inovação, segundo o National Audit Office (2009)

| Auxiliam na difusão | Prejudicam na difusão |
|--|---|
| Servidores inovativos ou criativos | Administração da mudança |
| Foco na economicidade e eficiência | Atitude dos servidores frente à mudança |
| Acompanhamento (<i>review</i>) interno e externo | Cobertura da imprensa sobre o projeto inovativo |
| A forma como as ideias são apoiadas | Qualidade da informação organizacional (performance/financeiro) |
| Objetivos estratégicos | Atitude frente aos riscos |
| Atitude frente aos riscos | Como a inovação se relaciona com as avaliações da corporação |

Fonte: Adaptação de National Audit Office (2009)

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

A metodologia foi escolhida em função dos objetivos da pesquisa. Assim, optou-se por um estudo de natureza exploratória, descritivo e qualitativo. Portanto, foram utilizados procedimentos de estudo de caso, por meio de análise bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas, realizada a partir de um roteiro pré-estabelecido.

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Essa pesquisa pode ser classificada como exploratória, dado que há não está solidificada na literatura a relação entre a inovação e os serviços governamentais de acesso à informação, apesar do campo de inovação nos serviços públicos estar amadurecendo cada vez mais (DJELLAL; GALLOUJ; MILES, 2013).

A opção pela escolha da pesquisa qualitativa decorre dessa metodologia possibilitar a descrição de problemas complexos a partir da análise da interação entre variáveis já mapeadas e, com isso, compreender e classificar os processos dinâmicos que ocorrem em grupos sociais (RICHARDSON, 1999).

O estudo de caso é a estratégia utilizada quando o foco é um fenômeno contemporâneo real e o pesquisador tem pouco controle sobre acontecimentos contextuais. Por favorecer a explicação de vínculos causais, exploração de situações, descrição de elementos, observação de múltiplas características e ilustração de elementos, o estudo de caso é utilizado para fenômenos sociais complexos. É especialmente pertinente quando questões contextuais são relevantes na observação do fenômeno. O estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que pode abranger vários métodos, por isso, se difere da etnografia, que depende exclusiva ou majoritariamente de dados etnográficos (YIN, 2005).

Por fim, a pesquisa tem cunho descritivo pois tem como objetivo descrever como as variáveis escolhidas (determinantes prévios, trajetória da inovação e impactos supervenientes) se comportaram no tempo e no cenário escolhido.

3.2 PROCEDIMENTOS PARA A COLETA DE DADOS

Para a realização dessa pesquisa, coletou-se dados por meio de pesquisa bibliográfica (apresentada na seção anterior), pesquisa documental e realização de entrevistas semiestruturadas.

3.3 PESQUISA DOCUMENTAL

A pesquisa documental foi realizada por meio de fontes abertas, principalmente as disponibilizadas em páginas governamentais oficiais.

A amostra de documentos foi constituída de relatórios de órgãos governamentais e de organizações não governamentais, *papers*, legislação específica nacional e internacional, relatórios anuais de resultados, gráficos, planilhas, informativos e dados disponibilizados em decorrência da LAI, assim como resultados de pesquisa e artigos sobre a natureza dos serviços e o fenômeno da inovação.

3.4 ENTREVISTAS

A coleta de dados também foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com agentes públicos lotados nos ministérios e secretarias com *status* de ministério na APF e que trabalham diretamente com a LAI.

3.4.1 Sujeitos da pesquisa

No momento em que se iniciou a fase de solicitação de entrevistas, em abril de 2014, o universo da Administração Pública Federal direta era composto por trinta e nove órgãos e entidades, distribuídos em vinte e quatro ministérios, dez secretarias especiais e cinco órgãos da Presidência da República. Ressalta-se que, para efeitos da pesquisa, só foram considerados os macro entes com *status* de ministério, ou seja, foram desconsiderados todos os órgãos vinculados, tais quais autarquias e agências reguladoras. No final do processo, foram entrevistados seis órgãos.

No segundo momento de entrevistas, iniciado em junho de 2018, o número de pastas ministeriais havia reduzido de trinta e nove para vinte e nove, porém não houve influência na pesquisa, uma vez que só foram coletados dados dos seis entes que haviam previamente sido entrevistados ou daqueles que os substituíram. A pesquisa buscou apreender as percepções de uma categoria de agentes públicos específica: os servidores lotados em Ministérios e Secretarias com *status* de Ministério, que são diretamente responsáveis pela execução e monitoramento da implementação da LAI e, mais especificamente, que são formalmente designados como a Autoridade Monitoradora do art. 40 da LAI. As entrevistas foram tanto individuais como coletivas, pois foi dado aos órgãos liberdade de definirem a forma de responder à entrevista.

Para a preservação do anonimato dos servidores entrevistados, foi criado um código para cada um, formado por quatro elementos:

- a) Primeiro a letra “E”;
- b) Ano da realização da entrevista (2014 ou 2018);
- c) Letra para o indicar o ministério, de forma que o mesmo seja identificado pela mesma letra tanto em 2014 como em 2018;
- d) Número para indicar o entrevistado. Quando a entrevista foi realizada com apenas um entrevistado, não foi inserido número após a letra do ministério. Contudo, quando mais de uma pessoa participou da entrevista, cada participante foi discriminado com os numerais, 1, 2 ou 3.

3.4.3 Temporalidade: 2014 e 2018

As entrevistas foram realizadas em dois momentos: abril de 2014 e junho de 2018, em virtude da conveniência do pesquisador.

Isso ocorreu porque essa pesquisa de mestrado se iniciou em 2013 e as entrevistas de campo ocorreram em 2014, posterior a implementação da LAI e seu Decreto regulador. Contudo, por motivos de cunho pessoal do pesquisador, não foi possível concluir a pesquisa em 2014. Dessa forma, após retomada da pesquisa em 2018, decidiu-se realizar nova rodada de entrevistas com os mesmos órgãos visitados na primeira oportunidade. Assim, a interrupção da pesquisa teve como externalidade positiva a criação de um t0 e t1, permitindo a comparação e conferindo mais elementos de análise para a compreensão do fenômeno da inovação do acesso à informação.

Como o espaçamento temporal entre elas foi significativamente longo, tal fator pode ser considerado relevante para observar eventuais consolidações das inovações nos serviços estudados.

Figura 1 - Linha do tempo da pesquisa



Fonte: Elaboração do autor (2018)

Na primeira rodada de entrevistas, todos os entes ministeriais existentes foram contatados com pedidos de entrevista. Na segunda rodada, os contatos se limitaram àquelas entidades previamente entrevistadas.

Ressalta-se que, em ambas rodadas, as entrevistas foram realizadas com o mesmo rigor metodológico, recebendo o mesmo tratamento de gravação, degravação e manutenção do anonimato na identificação do agente e órgão.

3.4.3 Entrevistas-piloto

Antes de realizar a pesquisa de campo, foram feitas duas entrevistas-piloto, em março de 2014.

As entrevistas-piloto foram realizadas como entrevistas preliminares com caráter informal na escolha dos sujeitos e na condução da pesquisa, pois seu objetivo foi auxiliar o desenho final das entrevistas (RICHARDSON, 1999). Por tais motivos, não houve gravação nem degravação, nem mesmo análise de conteúdo dos dados colhidos.

As duas entrevistas-piloto foram escolhidas por conveniência de acesso ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM).

Enquanto na primeira tentativa obteve-se êxito em entrevistar a Autoridade Monitoradora da implementação da LAI, que era o Secretário Especial de Controle Interno do Ministério, na segunda tentativa foi indicado o Coordenador do SIC (e não a Autoridade Monitoradora).

Como resultado desse piloto, decidiu-se refinar o questionário, reduzindo a quantidade de perguntas e melhor elaborando a divisão de conteúdo do roteiro e cadência entre as perguntas.

3.4.4 Procedimentos para a solicitação de entrevistas

As entrevistas não tiveram os ministérios, secretarias especiais e órgãos da Presidência da República escolhidos por critério de conveniência, uma vez que, conforme Godoi e Mattos (2006), o desenho da pesquisa qualitativa não deve ser pautado pela escolha arbitrária dos procedimentos metodológicos disponíveis ao pesquisador. Seguindo o entendimento desses autores, considerou-se que tais decisões devem estar amarradas ao quadro teórico que define o objeto do estudo, a metodologia da pesquisa e a sua base epistêmica.

Ao invés de entrevistar o maior número de pessoas ou fazê-lo por aleatoriedade, práticas que demonstram resquícios do método amostral quantitativo (SIERRA, 1988) ou ainda ter adotado a estratégia qualitativa clássica de buscar definir a amostra quando se identificasse o atingimento da “saturação” ou “redundância” dos dados (GLASER; STRAUSS, 1967), procurou-se uma abordagem mais afeta ao objeto do estudo: a inovação no serviço de acesso à informação.

Uma vez estabelecido como universo da primeira rodada da pesquisa a totalidade dos órgãos e entidades da APF direta, foram iniciados os contatos de pedido de entrevista por meio de mensagens eletrônicas encaminhadas ao endereço de *e-mail* do SIC, utilizando, assim, o canal de comunicação formal disponibilizado pela própria APF. Com fundamento na busca de dados para subsidiar a pesquisa acadêmica sobre o acesso à informação na APF direta, os pedidos de entrevista foram realizados dentro do modelo geral “sic@ministerio.gov.br”.

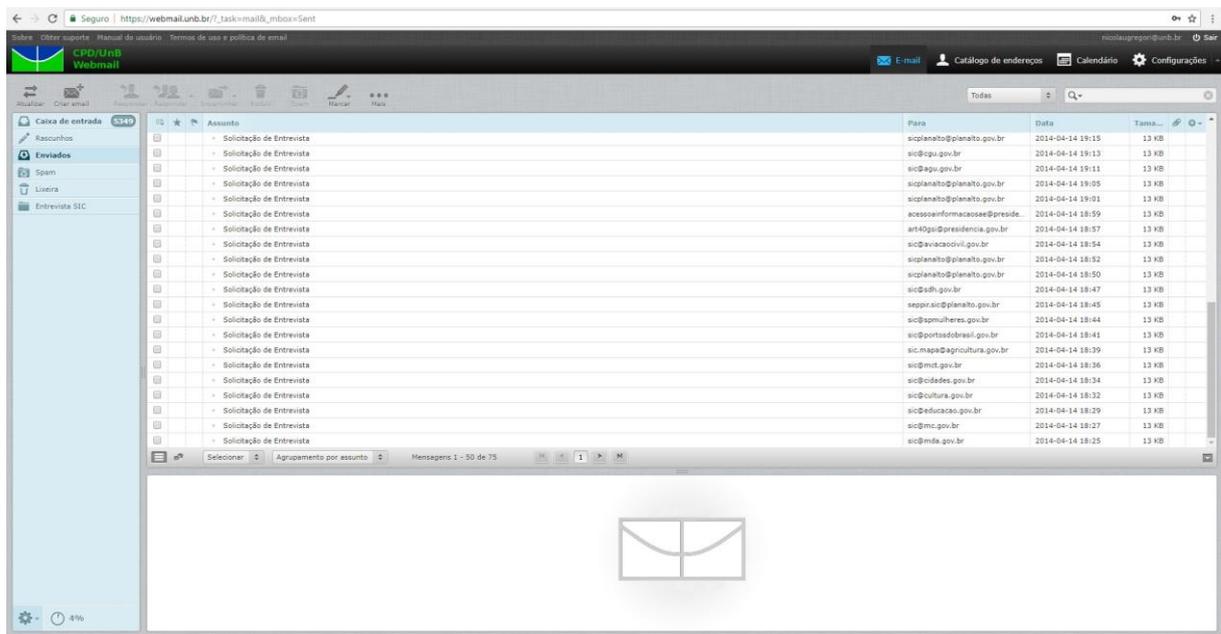
Deve-se ressaltar que se optou pelo encaminhamento de e-mails, para a utilização do protocolo de registro eletrônico do e-SIC, constante no endereço <http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema>, por entender ser ambos os canais oficiais, com a vantagem do dinamismo que o correio eletrônico traz na troca de informações para o agendamento e confirmação das entrevistas.

Assim, não foi utilizado nenhum contato de cunho pessoal para acessar os entrevistados. Esse ponto, pertinente à metodologia adotada, apresentou oposição aos métodos mais tradicionais que se utilizam das relações sociais do entrevistado, à semelhança da técnica como a “bola de neve”, de Sierra (1988), que parte da entrevista de amigos, parentes, conhecidos e

vale-se das subseqüentes indicações de contatos pessoais para selecionar os próximos sujeitos da entrevista.

Foram enviados, a partir do *e-mail* institucional disponibilizado pela UnB a este pesquisador (imagem abaixo), 39 Cartas de Apresentação, Pedidos de Entrevista (Apêndice 2) e Roteiro de Entrevista (Apêndice 3), aos *e-mails* oficiais dos SIC direcionados à Autoridade Monitoradora de cada órgão.

Figura 2 - E-mails e solicitações de entrevistas enviadas (2014)



Fonte: Elaboração do autor (2014)

Já na segunda rodada da pesquisa, em junho de 2018, o número de pastas ministeriais havia reduzido para vinte e nove, sendo vinte e três compostos por ministérios propriamente ditos, enquanto dois eram formados por secretarias e quatro por órgãos equivalentes a ministérios.

Para poder comparar metodologicamente as entrevistas, a segunda rodada se ateu aos órgãos entrevistados na primeira, por isso, o universo foi composto por seis órgãos. Foram, então, enviados aos seis órgãos, novamente por meio dos endereços de *e-mail* de cada SIC ministerial, os pedidos de entrevista com o Roteiro de Entrevista anexado (Apêndice 4). Excepcionalmente foi necessário enviar uma segunda mensagem confirmatória, uma semana depois, diretamente para os *e-mails* funcionais das Autoridades Monitoradoras que não haviam respondido até então.

3.4.5 Procedimentos de aplicação das entrevistas

A execução das entrevistas oficiais, em ambas rodadas, foi planejada para ocorrer de forma padronizada. Cada entrevista foi composta pelas fases: da pré-entrevista, entrevista e pós-entrevista.

O procedimento adotado antes de cada entrevista, já no horário e local agendados e após as apresentações de praxe ao entrevistado foram: a leitura da carta de apresentação e do pedido de entrevista enviada por *e-mail* e explanação geral sobre a pesquisa. Em seguida, abriu-se um momento para questionamentos e se perguntou ao entrevistado sobre a permissão em anotar e gravar a entrevista.

No curso das entrevistas, adotou-se as orientações de Godoi e Mattos (2006) quanto à coleta de dados qualitativa, qual seja: permitir a livre expressão do entrevistado em face do estímulo do entrevistador, a fragmentação e reordenação das perguntas de forma a não atrapalhar a dinâmica da conversa e a possibilidade de o entrevistador inserir novos tipos de perguntas ou participações no diálogo, conforme o contexto e a oportunidade.

Após as entrevistas, o material gravado e o registrado foi devidamente acondicionado, e se reforçou ao entrevistado a característica anônima dos dados colhidos. Contatos foram trocados e foi dada a possibilidade dele acessar os resultados do trabalho caso demonstrasse interesse.

3.4.6 Roteiro da Entrevista

A modalidade de entrevista escolhida foi a baseada em roteiro, que na definição de Patton (1999), é aquela que se utiliza de uma lista de perguntas pré-redigidas, mas permite flexibilidade ao entrevistador no momento de formular as questões. Como foram realizadas entrevistas do tipo qualitativa, foi adotada a caracterizada como focalizada, pois, conforme Valles (1997), é a adequada para responder a assuntos concretos, tais como fatores mais influentes e efeitos mais percebidos pelos entrevistados.

Nesse sentido, para a primeira rodada das entrevistas foi desenvolvido o roteiro constante no Apêndice 3 e para a segunda rodada, o roteiro constante no Apêndice 4. Observa-se que foi utilizada a mesma estrutura das perguntas, porém, com alterações no tempo verbal.

Os roteiros das entrevistas, na primeira e segunda rodadas, foram compostos de duas partes. Na primeira foram elaboradas questões com vistas a qualificar o conhecimento do entrevistado no tema examinado. Na segunda, foram apresentados três grupos de perguntas

relacionados justamente aos objetivos específicos, que visam avaliar, respectivamente, os processos que tomaram efeito antes, durante e depois de cada uma das inovações selecionadas. O objetivo foi identificar quais foram e como ocorreram as inovações nos serviços públicos de acesso à informação na APF decorrentes de alteração legal provocada pela LAI.

As perguntas procuraram observar a presença das três principais inovações na prestação do serviço público de acesso à informação trazidas pela LAI (2011):

- i) O Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), descrito no artigo 9º, inciso I, alíneas a, b e c;
- ii) O Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC), descrito no artigo 10, §2º; e
- iii) O serviço de oferta dos Dados Governamentais Abertos (DGAs), preconizado no artigo 8º, §3º.

Para a decomposição funcional do ciclo de inovação foram identificados três momentos críticos à ocorrência da inovação, o antes, durante e depois da ocorrência das alterações factuais nos serviços. Conforme nomenclatura adotada neste trabalho, com fundamento em referências na literatura, foram chamados de “determinantes prévios”, “trajetórias” e “impactos supervenientes” da inovação. Para se atingir tal intento, o roteiro da entrevista foi construído em torno desses elementos:

- a) Determinantes prévios;
- b) Trajetória da inovação;
- c) Impactos supervenientes.

Quadro 19 - Divisão do questionário

| Objetivo Geral | Objetivos Específicos - Divisão do questionário | Elementos - Perguntas |
|--|--|---|
| Caracterizar o processo da inovação no serviço público de acesso à informação nos órgãos da APF em decorrência da implementação da Lei de Acesso à Informação e partir da percepção de servidores públicos responsáveis pelo serviço de acesso a informação. | Determinantes prévios | Percepções positivas e negativas dos agentes |
| | | Facilidades e dificuldades para sua implementação |
| | Trajetória da inovação | Competências dos prestadores e beneficiários |
| | | Elementos materiais |
| | | Elementos imateriais |
| | Impactos supervenientes | Percepções de benefícios e problemas |
| Controvérsias e desafios da implementação | | |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

3.4.6.1 Antes: Determinantes Prévios à Inovação

Os determinantes prévios são tratados como o primeiro momento da inovação, considerados o contexto antecedente à inovação. Nesse sentido, para que uma inovação ocorra, seja ela em um serviço ou não, deve estar presente como pré-requisito da inovação a existência anterior do serviço a ser inovado. No caso do Acesso à Informação, há a existência prévia de serviços equivalentes aos SIC, e-SIC e DGA estabelecidos pela LAI.

Uma vez que já foi constatada a existência de legislação prévia à LAI tratando de serviços voltados à transparência e acesso à informação, como descritos no capítulo anterior, a primeira questão a ser levantada na pesquisa empírica seria da existência, em concreto, do serviço prestado no órgão ou entidade entrevistado.

Como primeira pergunta do questionário, mantendo a existência dos determinantes prévios à inovação, foi formulada a seguinte questão: 1. Existia alguma unidade ou setor em seu órgão responsável por atuar com acesso à informação antes da LAI? Em caso positivo, favor abordar como foi a adaptação aos SIC, e-SIC e DGA.

Como desdobramento na busca pelos determinantes prévios à inovação e cerne da segunda pergunta, se buscou identificar o contexto fático dos serviços públicos de acesso à informação da APF antes do surgimento da LAI e de seu decreto regulamentador. Nesse aspecto, procurou-se observar as percepções positivas e negativas identificadas pelos agentes públicos quanto à nova legislação, de forma a reconhecer possíveis influências na implementação. De maneira a comprovar a influência da percepção sobre a necessidade de se inovar e a implementação da inovação, foi formulada a seguinte pergunta: 2. Quais foram as percepções positivas ou negativas observadas em seu órgão quanto à necessidade de se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar a implementação dos SIC, e-SIC e DGA.

Na sequência e visando fechar o espectro dos determinantes prévios à inovação, buscou-se identificar outros elementos que foram considerados pelos agentes públicos responsáveis pela implementação da LAI como facilitadores ou não para a ocorrência concreta da inovação. Para tanto, foram formuladas as seguintes perguntas: 3. Quais foram as facilidades identificadas em seu órgão para se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar a implementação dos SIC, e-SIC e DGA; 4. Quais foram as dificuldades identificadas em seu órgão para se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar a implementação dos SIC, e-SIC e DGA.

3.4.6.2 Durante: trajetória da inovação

Considerou-se como trajetória da inovação, o processo durante o qual a inovação passa a ocorrer de forma propriamente dita, ou seja, quando se está alterando de *maneira* inovadora um ou mais elemento do serviço. Trata-se do momento da inovação no qual as competências e os componentes materiais e imateriais do serviço se reconfiguram de forma a apresentar um resultado novo perceptivelmente relevante. Para se identificar eventuais mudanças, afetando uma ou mais competências necessárias para a produção do produto, tanto derivadas do produtor como do usuário, foram *feitas* as seguintes perguntas: 5. Foi realizado algum tipo de capacitação para que os servidores prestadores dos serviços de acesso pudessem se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA; 6. Foi realizado algum tipo de capacitação para os cidadãos beneficiários dos serviços de acesso poderem se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.

Assim, buscou-se identificar como competências dos prestadores e beneficiários do serviço aquelas relacionadas aos indivíduos ou aos grupos de indivíduos que possuem certas características, que podem ser derivadas da educação, treinamento, experiência e demais formas de aprendizado. Essas propriedades podem ser codificadas ou não, tácitas ou explícitas, e buscaram ser avaliadas como competências por sistemas de qualificação e classificação relacionados aos aspectos do serviço de acesso à informação.

Na sequência, para se identificar eventuais mudanças afetando uma ou mais característica técnica necessária à produção do produto, fossem tecnologias materiais ou imateriais de alguma forma mobilizadas, foram efetuadas as seguintes perguntas: 7. Foi realizado algum tipo de mudança material, com adequação de ambiente físico, equipamentos eletrônicos ou bens em geral, para seu órgão se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.

As características técnicas de cunho material apresentam operações de logística física e transformação de objetos tangíveis. Tais características abordam uma maior ou menor dependência da utilização de bens materiais para se poder executar o serviço, que são identificadas com o transporte, transformação, manutenção e reparo de objetos. Portanto foi perguntado: 8. Foi realizado algum tipo de mudança no processamento de informações, com adequação na dinâmica da produção, captura, comunicação e arquivamento de dados, para seu órgão se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.

As características técnicas de cunho informacional apresentam operações que envolvem a comunicação e a transformação de informação codificada. Elas tratam da dependência do

recebimento ou a troca de informações para se executar um serviço, tais como aquelas identificadas com as ações de produzir, capturar, transportar, arquivar e atualizar as informações inerentes ao serviço: 9. Foi realizado algum tipo de mudança metodológica, com adequação de rotinas de trabalho, procedimentos ou normativos internos, para seu órgão se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.

As características técnicas de cunho metodológico apresentam operações de processamento intelectual da atividade por meio de métodos de codificação, rotinas e tecnologias. Elas têm como ênfase a dependência da aplicação intensiva de processos técnicos, conhecimentos científicos e tecnológicos para se executar o serviço. Nesse sentido, constou do questionário a seguinte questão: 10. Foi realizado algum tipo de mudança na relação de tratamento, com adequação da forma de interação entre os servidores e os cidadãos, para seu órgão se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.

As características técnicas de cunho relacional apresentam operações de processamento interativo ou de cunho factual, provido ou prestado diretamente em contato com o beneficiário. Tais características tratam da intensidade da dependência de interação entre o prestador e o cliente para se poder executar o serviço.

3.4.6.3 Depois: impactos supervenientes da inovação (difusão)

Considerado o contexto posterior à trajetória da inovação, em que os resultados do serviço já estão presentes, os impactos supervenientes são o terceiro e último momento do ciclo da inovação. É nesse momento que são identificados os elementos que impactam na percepção pós-serviço, seja pelo seu provedor ou usuário, de modo que os benefícios e problemas identificados na inovação irão determinar se ela será mantida ou não, assim como eventuais controvérsias e desafios para que se continue inovando. As perguntas realizadas foram: 11. Quais são os benefícios identificados em seu órgão após as adequações às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA; 12. Quais são os problemas identificados em seu órgão após as adequações às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA; 13. Quais são as controvérsias identificadas em seu órgão após as adequações às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA; 14. Quais são os desafios identificados em seu órgão após as adequações às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.

3.4.8 Resultados das Solicitações da Primeira Rodada de Entrevistas

Como os primeiros resultados da rodada de pesquisa iniciada em abril de 2014, passados vinte dias da realização das solicitações de entrevista – prazo este estabelecido pela LAI como prazo de resposta - constatou-se que dos trinta e nove *e-mails* enviados:

- a) Quatro retornaram com mensagem automática de endereço inexistente;
- b) Nove retornaram com mensagem automática de aviso de leitura, porém, não foram respondidos;
- c) 12 não foram lidos ou foram lidos e não enviaram aviso de leitura;
- d) 14 foram respondidos.

Dos 14 pedidos de entrevista respondidos, seis resultaram efetivamente no agendamento de entrevistas, um respondeu às perguntas encaminhadas em anexo pelo próprio *e-mail* e os outros sete justificaram a não marcação da entrevista.

Das respostas que não resultaram em entrevistas, cinco justificaram que “as providências quanto à resposta e análise da possibilidade de conceder as entrevistas solicitadas” estão condicionadas ao “encaminhamento formal do pedido por meio do e-SIC, disponível no endereço <http://www.acesoainformacao.gov.br/sistema> ou pessoalmente, no SIC físico” da entidade, “para que então se aplicassem os prazos e trâmites legais para a formulação da resposta, conforme a Lei 12.527/11”.

Em outros dois pedidos respondidos e que não geraram entrevista, uma resposta informou que o pedido de entrevista (requerimento) foi registrado no SIC e seria encaminhado à equipe e respondido em breve, mas não o foi, enquanto outra resposta foi emitida automaticamente, com a informação de que seria encaminhada ao setor competente para analisar a questão, o qual responderia, e que também não respondeu.

Por fim, um dos possíveis respondentes que não agendou entrevista, encaminhou como justificativa a falta de agenda por parte da Autoridade Monitoradora, juntamente com as perguntas do questionário já respondidas, as quais foram incluídas no presente estudo.

Dessa forma, a resposta aos pedidos de entrevista pode ser resumida da seguinte forma:

Quadro 20 - Pedidos de entrevista enviados e respondidos 2014

| Pedidos de Entrevista | Resultado |
|--|------------------|
| Total de e-mails enviados | 39 |
| Endereços inexistentes | 4 |
| Não foram respondidos - mas foram lidos | 9 |
| Não foram respondidos - não lidos | 12 |
| Respondidos - entrevista marcada | 6 |
| Respondidos - justificativa para não marcar entrevista | 7 |
| Respondidos - questionário preenchido anexado | 1 |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

As entrevistas, identificadas pela ordem em que foram realizadas, obtiveram cada uma a duração abaixo apresentada. Foi dada liberdade aos entrevistados para que discorressem sobre cada questão, de modo que o tempo originalmente planejado acabou sendo superado para a conveniência da resposta às perguntas.

Quadro 21 - Tempo de resposta de cada entrevista, por ordem de realização (2014)

| Entrevista # | Tempo |
|---------------------|--------------|
| 1 | 1h28min |
| 2 | 30min |
| 3 | 1h51min |
| 4 | 50min |
| 5 | 48min |
| 6 | 1h36min |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

A entrevistas foram tanto individuais como coletivas. No total foram realizadas sete entrevistas, sendo que uma delas foi respondida por escrito. Foram identificados os seguintes

cargos e funções desempenhados pelos servidores públicos sujeitos da pesquisa: um secretário-executivo, um secretário-especial de controle interno, dois ouvidores-gerais, um diretor de departamento, três coordenadores do SIC e um chefe de equipe do SIC. Dentre eles, foram entrevistadas cinco Autoridades de Monitoramento, enquanto outras quatro afirmaram ser os responsáveis, de fato, pela implementação da LAI nos respectivos ministérios e secretarias. No total, foram ouvidos nove sujeitos que ocupavam os seguintes cargos:

Quadro 22 - Perfil dos entrevistados (2014)

| Cargo do Entrevistado | Número de Entrevistados |
|---|--------------------------------|
| Secretário-Executivo | 1 |
| Secretário-Especial de Controle Interno | 1 |
| Ouvidores-Gerais | 2 |
| Diretor de Departamento | 1 |
| Coordenadores do SIC | 3 |
| Chefe de equipe do SIC | 1 |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

3.4.9 Resultados das Solicitações da Segunda Rodada de Entrevistas

As solicitações para a segunda rodada da pesquisa de campo foram iniciadas em junho de 2018, e, diferentemente das solicitações da primeira rodada, não foram abertas a todos os ministérios, secretarias especiais e órgãos da Presidência da República disponíveis, mas por sua vez, se ativeram aos sete órgãos que participaram das entrevistas anteriores.

Passados 20 dias das solicitações de entrevista, estabelecidos pela LAI como prazo de resposta, constatou-se que: dos sete *e-mails* enviados, os sete retornaram com algum tempo de resposta, sendo que seis resultaram efetivamente no agendamento de entrevistas e um já encaminhou as respostas por escrito. Dessa forma, a resposta aos pedidos de entrevista pode ser resumida da seguinte forma:

Quadro 23 - Pedidos de entrevistas enviados e respondidos (2018)

| Pedidos de Entrevista | Resultado |
|---|------------------|
| Total de e-mails enviados | 07 |
| Respondidos - entrevista marcada | 06 |
| Respondidos - questionário preenchido anexado | 01 |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

As entrevistas, identificadas pela ordem em que foram realizadas, obtiveram cada uma o seguinte tempo de duração:

Quadro 24 - Tempo de resposta de cada entrevista, por ordem de realização (2018)

| Entrevista # | Tempo |
|---------------------|---------------------|
| 1 | 45 minutos |
| 2 | 52 minutos |
| 3 | Resposta por e-mail |
| 4 | 1 hora |
| 5 | 56 minutos |
| 6 | 1 hora e 19 minutos |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

Após a realização das sete entrevistas, que foram tanto individuais como coletivas, foram identificados os seguintes cargos e funções desempenhados pelos servidores públicos sujeitos da pesquisa:

Quadro 25 - Perfil dos entrevistados (2018)

| Cargo do Entrevistado | Número de Entrevistados |
|------------------------------|--------------------------------|
| Ouvidor-Geral | 5 |
| Coordenador do SIC | 2 |
| Gestor do SIC | 1 |

| Cargo do Entrevistado | Número de Entrevistados |
|---|-------------------------|
| Equipe SIC | 1 |
| Não identificado (questionário respondido pelo SIC) | 1 |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

Tais resultados foram considerados satisfatórios uma vez que, conforme Valles (1997), não há à disposição do pesquisador qualitativo a buscar as habituais fórmulas matemáticas de cálculo do tamanho amostral para universos grandes ou pequenos, níveis de confiança, erro amostral ou cálculo de variância. As entrevistas realizadas e os depoimentos colhidos foram representativos da realidade investigada. Assim, foi constatado, na prática, as mudanças e o alcance das inovações trazidos na prestação do serviço de acesso à informação na Administração Pública Federal.

3.4.10 Degravação

Após as entrevistas, tanto na primeira como na segunda rodada, foi realizada a degravação total das falas e transcrição dos trechos mais significativos, omitindo todos os elementos que pudessem identificar o servidor entrevistado e o órgão em que o sujeito está lotado, sem, com isso, comprometer o conteúdo.

3.5 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS

Os dados coletados nas entrevistas foram tratados por meio da análise de conteúdo de proposta por Bardin (2011), qual seja, a utilização de um conjunto de técnicas de análise das comunicações que faz uso de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens.

Conforme sugere Bardin (2011), a análise foi dividida em três fases distintas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados.

A pré-análise tem como objetivo operacionalizar e sistematizar as ideias de maneira a conduzir a um esquema do desenvolvimento das operações sucessivas em um plano de análise (BARDIN, 2011). Essa fase foi subdividida nas etapas:

- a) A pré-análise dos dados foi iniciada com a releitura geral de todo o material utilizado na montagem do referencial teórico, de forma a estabelecer o contato entre as informações coletadas e o fenômeno da inovação em serviços descrito na literatura. Foram ouvidas as gravações de todas as entrevistas e realizadas as degravações;
- b) Em seguida, identificaram-se os dados relevantes, destacando o material com maior representatividade, agrupando as falas dos entrevistados, de modo a apresentar os conteúdos que mais se repetiram em cada categoria de análise;
- c) Por fim, para organizar o texto, realizou-se a preparação do material selecionado e as citações das falas mais representativas dos entrevistados.

Na exploração do material foi realizada a análise crítica e a categorização dos dados já coletados, de modo a possibilitar uma visão global do fenômeno (BARDIN, 2011). Nessa fase, foram processados os dados coletados e pré-selecionados, de acordo com as categorias organizadas, de forma a traduzi-las em texto.

Neste momento, para atender o objetivo da pesquisa (Caracterizar o processo da inovação no serviço público de acesso à informação nos órgãos da APF em decorrência da implementação da Lei de Acesso à Informação) foi realizada a seguinte articulação entre os objetivos de pesquisa e o instrumento de coleta de dados:

Quadro 26 - Estrutura para análise dos resultados: objetivos da pesquisa, categoria e coleta de dados

| Objetivos específicos da pesquisa | Categoria | Instrumento de coleta de dados |
|---|------------------------|---|
| Caracterizar os antecedentes da inovação, evidenciando aspectos que possibilitaram a adoção da inovação | Determinantes prévios | Pesquisa documental; Entrevista: perguntas número 1, 2, 3 e 4, com elementos de confirmação nas demais. |
| Caracterizar a trajetória da inovação, identificando as competências dos prestadores e beneficiários e as características técnicas materiais e imateriais do processo de inovação | Trajетória da Inovação | Pesquisa documental. Entrevista: perguntas número 5, 6, 7, 8, 9 e 10, com elementos de confirmação nas demais. |

| | | |
|--|-----------------------------------|--|
| Caracterizar os aspectos que contribuíram para a difusão da inovação no Administração Pública Federal Direta | Impactos Supervenientes (Difusão) | Pesquisa documental. Entrevista: perguntas número 11, 12, 13 e 14, com elementos de confirmação nas demais. |
|--|-----------------------------------|--|

Fonte: Elaboração do autor (2018)

Por fim, houve o tratamento dos resultados. Os dados de 2014 e 2018 foram comparados dentro de cada categoria e buscou-se então descrever como se deu a inovação propiciada pela LAI. Após as descrições, foram realizadas inferências e interpretações constantes na conclusão do trabalho.

3.8 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

O método foi escolhido por sua adequação aos objetivos da pesquisa, mas vale atentar para as suas limitações. A análise qualitativa permite a observação e a explicação de fenômenos específicos, com foco no contexto em que está inserido. Contudo, há limitação clara no tangente ao potencial de generalização (BARDIN, 2011).

De igual forma, o estudo descritivo permite registro do fenômeno estudado, mas impossibilita extrapolações para outras situações.

A amostra de órgãos da APF estudada permitiu uma visão do fenômeno, mas pode não corresponder aos resultados que uma pesquisa censitária ou *survey* alcançaria.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Este capítulo apresenta os resultados identificados por meio da análise de conteúdo das entrevistas, que tiveram trechos compilados com passagens significativas das falas dos entrevistados. Por se tratar de entrevista semiestruturada com resposta aberta, cada resposta foi única na forma, porém, várias coincidiram em conteúdo.

A apresentação dos resultados, para cada seção, é organizada da seguinte forma: são apresentados os resultados de 2014 e, posteriormente, de 2018, seguidos de uma tabela comparativa dos achados encontrados. Cada seção é composta da apresentação dos três conteúdos que apareceram com maior frequência na resposta dos entrevistados. Em alguns poucos casos, como não foi possível categorizar os três conteúdos mais comentados pelos entrevistados (dada a concentração de respostas), foram apresentados os dois resultados mais ressaltados.

Em seguida, realiza-se análise dos resultados encontrados. Parte-se da visão da inovação do serviço a partir dos determinantes prévios, trajetória da inovação e impactos supervenientes para compreendê-los, a partir das categorias teóricas de adoção e difusão. Os achados são observados com o suporte dos estudos do Governo australiano (2010) e do National Audit Office (2009). Para analisar os resultados, os quadros são organizados não mais na ordem em que seus conteúdos mais apareceram nas entrevistas, que foi a lógica utilizada na apresentação dos achados. Os quadros foram refeitos para organizar seus conteúdos por similaridades dos conteúdos das respostas de 2014 e de 2018.

4.1 IDENTIFICAÇÃO DOS DETERMINANTES PRÉVIOS

Como visto, os determinantes prévios são entendidos como o primeiro momento da inovação. A existência anterior do serviço a ser inovado é pré-requisito da inovação, ou seja, os determinantes prévios representam o contexto antecedente à inovação. Na presente pesquisa, buscou-se identificar a presença de serviços de acesso à informação antes da LAI, assim como as percepções dos entrevistados quanto ao processo de inovação.

4.1.1 Antecedentes à Lei de Acesso

Conforme apresentado na seção sobre o histórico de serviços de acesso, na rodada de entrevistas de 2014, os entrevistados apontaram a existência de um conjunto de leis que tratava de temas semelhantes à LAI. Os entrevistados ressaltaram o fato de que o cidadão já detinha o direito subjetivo ao acesso à informação, mas a prestação do serviço, quando ocorria, era casuística e não obrigatória. Conforme citado pelo E2014D, “A Constituição Federal fala que o cidadão tem que receber, não precisa da LAI para ter resposta”.

Nessas entrevistas, também foi muito mencionado que anteriormente à LAI existiam serviços difusos de acesso à informação, prestados inclusive por Ouvidorias, que continuaram atuando após a LAI. Por mais que, de forma descentralizada e por vezes informal, já existissem mecanismos de acesso com variados graus de eficiência e efetividade, muitos deles continuaram existindo após a implementação da LAI. Tal variedade de canais foi descrita pelo E2014F:

Havia o Fale Conosco, que é um canal no portal do Ministério, em que as pessoas cadastram dúvidas, reclamações, perguntas, sugestões, recebem qualquer tipo de solicitação. Tinha também, ainda tem, porque eles mantiveram, a Ouvidoria do servidor, que é uma Ouvidoria não só voltada aos servidores do Ministério, mas para toda a Esplanada. Temos ainda uma Secretaria com competências transversais de informação. E tem a Assessoria de Comunicação do órgão que atende principalmente a imprensa, mas também é um canal de relação do órgão com o público externo. Internamente, existem unidades cuja atribuição se relaciona com a abertura de dados e informações. A missão dessas unidades é facilitar o acesso de dados e informações.

A pesquisa identificou a existência de Ouvidorias como o elemento comum em mais da metade das entidades entrevistadas, segundo apontamento dos respondentes. Conforme o E2014B, mesmo sem a obrigação legal de responder ou mesmo não sendo o canal apropriado depois da criação dos SIC, “a Ouvidoria continuou e recebemos mais de 7 mil demandas ao ano, mas não tem o rigor da Lei para responder. Da LAI as demandas estão em quantidades menores”. A existência das Ouvidorias como elemento comum aos órgãos, não se traduziu em padronizações nas prestações dos serviços de acesso à informação pré-LAI no âmbito da APF. Talvez isso ocorra pela inexistência de um sistema, ou como apresentou o E2014D, um “Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas”.

Por fim, nas entrevistas realizadas em 2014, o terceiro elemento mais presente nas respostas foi a ausência prévia de padronização e controle. Esse elemento parece surgir como consequência da constatação da ausência de estruturas padronizadas antes da LAI. Segundo os entrevistados, o acesso à informação antes da LAI se dava de forma difusa e não obrigatória, por meio de programas ou estruturas próprias de cada ministério. Esse cenário parece se alterar

depois da LAI que, além da obrigatoriedade normativa, também criou mecanismos de supervisão e controle, conforme relatado pelo E2014F: “E você tem um órgão de monitoramento muito forte que é a CGU. A gente não tem um pedido de acesso à informação que não tenha sido respondido, não tem nada pendente. Não sei se o mesmo acontece no canal do Fale Conosco”.

Na segunda rodada de entrevistas, em 2018, a pergunta sobre os antecedentes sofreu uma leve alteração. Foi questionado se o órgão tinha serviços de informação distintos da LAI. As respostas convergiram para a presença e o papel das ouvidorias, conforme descreve o E2018B2:

Toda a informação que a gente recebe, a exceção da LAI, a gente encaminha para a Ouvidoria, que foi criada há um ano. Hoje é o principal canal quando a informação não é solicitada via SIC. [...] Nós usamos o e-OUV, mas sem prejuízo de outras formas de recebimento. Se a pessoa quiser vir aqui pessoalmente, mandar e-mail, mandar carta, a gente recebe de qualquer forma. Obviamente a gente tenta fazer com que as pessoas utilizem o sistema, porque já fica registrado no sistema. Esse sistema e-OUV está instalado em toda a Esplanada. Mas a gente não se nega a receber, a gente é da geração pós-LAI, então a gente se preocupa com a transparência. E com o estímulo a participação das pessoas, com o público em geral.

O segundo fator mais comentado, nas entrevistas de 2018, foi a convergência ou unificação dos atendimentos entre SIC e Ouvidorias. Isso parece ocorrer por elementos eletrônicos, físicos e de pessoal, como afirmado pelo E2018B2, “aqui o SIC divide a sala com a Ouvidoria, metade é SIC e a outra metade é a Ouvidoria. Os dois serviços ficam mesmo espaço físico”. Outras respostas apontaram o mesmo caminho, como a do E2018F1:

Recentemente foi criada a Ouvidoria do Ministério. Em dezembro do ano passado foi criada a Ouvidoria, antes só tinha o SIC. Então o único canal de acesso à informação era o SIC, criado por exigência da LAI. [...] Hoje está melhor porque além de ter o SIC dentro da Ouvidoria as outras demandas de manifestações que vem para cá são atendidas pela Ouvidoria. É um canal unificado [...] Se for um pedido de acesso à Informação, a Ouvidoria atende. [...] No caso, quando fazem pedidos de informação a gente encaminha para os canais pertinentes. Utilizar o canal e-SIC é mais seguro para o cidadão, por causa das instâncias recursais e do prazo de atendimento que é diferente. Quando ele é atendido pela Ouvidoria não tem prazo. Mas ele é atendido da mesma forma, só perde o acesso a esses outros instrumentos.

Nesse sentido, o E2018E ressaltou que:

A gente tem uma unidade de Ouvidoria que faz o papel de receber todas as demandas de acesso à informação. Por que a gente tem o SIC que fica dentro da Ouvidoria, situado dentro da Ouvidoria, que tem outras funções, como receber denúncias, elogios, outras demandas não relacionadas à lei de acesso à informação. A ouvidoria centraliza tudo, é a porta de entrada. Eu faço o papel de acompanhar esse trabalho. Aqui, tem uma portaria que estipulou que o Assessor de Controle Interno é a autoridade de acompanhamento. Independente da pessoa, o meu sucessor será a

autoridade de monitoramento. Eu acompanho e de alguma forma tento resolver questões de acesso à informação e da ouvidoria de forma geral. O ouvidor é ligado ao gabinete, trabalhamos conjuntamente.

Por fim, nas entrevistas de 2018, o terceiro elemento dos antecedentes mais comentado foi a permanência do funcionamento de outros serviços de atendimento ao público e acesso à informação paralelos à LAI. Um desses serviços, mencionado pelo E2018D1, foi o canal telefônico 0800. Em outro ministério, o E2018C trouxe a existência de setores do Arquivo Central, vinculados à Divisão de Comunicação e Arquivo (DCA), que recebem regularmente pesquisadores interessados em consultar o material sob sua custódia. Já o E2018F2 comentou que os jornalistas, para obterem subsídios para suas matérias e pautas, entraram em contato direto com a ASCOM, que está mais preparada para responder a esse tipo de demanda.

Quadro 27 - Resumo sobre os antecedentes da LAI

| Ano | Antecedentes mais presente nas respostas |
|------------|---|
| 2014 | Existência de um conjunto de leis que tratava de temas semelhantes à LAI |
| | Serviços difusos de acesso à informação |
| | Ausência prévia de padronização e controle |
| 2018 | Presença e papel das ouvidorias |
| | Convergência ou unificação dos atendimentos entre SIC e Ouvidorias |
| | Permanência do funcionamento de outros serviços de atendimento ao público e acesso à informação paralelos à LAI |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

A observação das percepções sobre os antecedentes da LAI, nos dois momentos em que se realizaram as entrevistas, permitiu notar convergência entre os três conteúdos que mais apareceram. Os assuntos aqui são alinhados em virtude de sua similaridade. A exceção ocorre apenas para a constatação, em 2014, da ausência de estruturas padronizadas, o que parece ter sido resolvido, em 2018, pela presença e papel das ouvidorias, cujo funcionamento tende a uniformizar as atuações institucionais.

Quadro 28 - Comparação dos antecedentes

| Antecedentes à LAI em 2014 | Antecedentes à LAI em 2018 |
|--|---|
| <p>Já havia o direito subjetivo ao acesso à informação, inclusive por previsão constitucional</p> <p>Já existiam estruturas difusas, entre elas as ouvidorias, que atuavam no acesso à informação.</p> <p>Não existiam estruturas padronizadas nem mecanismos de controle.</p> | <p>Permanência do funcionamento de outros serviços de atendimento ao público e acesso à informação paralelos à LAI</p> <p>Convergência ou unificação dos atendimentos entre SIC e Ouvidorias</p> <p>Presença e papel das ouvidorias</p> |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

A identificação da existência de um conjunto de Leis que tratavam de temas semelhantes à LAI, parece ter relação com a permanência do funcionamento de outros serviços de acesso à informação, mostrando que esse serviço perdeu seu aspecto mais casuístico e não obrigatório, ou seja, nos termos de Bekkers et al. (2006), a LAI inovou organizacionalmente ao tornar o direito à resposta certo e obrigatório.

Por já haverem, anteriormente à LAI, serviços difusos de acesso, eles parecem ter encontrado convergência nos atendimentos de SIC e Ouvidoria, os quais continuaram prestando o acesso à informação, desta forma, havendo a LAI inovado somente processualmente (Halvorsen et al., 2005; Bekkers et al., 2006). Quanto ao registro da ausência de estruturas padronizadas e de mecanismos de controle, observou-se que, para além de um canal de acesso, a LAI se tornou um elemento de uniformização. Neste caso, com a identificação desse antecedente, constatou-se que mais do que a criação de um canal de acesso, a LAI inovou no fato de tornar a prestação do serviço de acesso em padronizada e obrigatória, em uma inovação Institucional (Bekkers et al., 2006).

4.1.2 Percepções Positivas e Negativas à Lei de Acesso

Na rodada de entrevistas de 2014, a percepção positiva mais comum entre as respostas foi o entendimento de que a LAI traria benefícios para a população. As falas apresentam que os canais de acesso trazidos pela LAI, por meio do SIC e e-SIC, eram necessários e trariam mudanças para o cidadão, de forma que se justificavam as dificuldades e os problemas que

acompanhavam as mudanças. Conforme o depoimento abaixo do E2014F, a LAI inova ao criar um canal de comunicação eficiente com o cidadão:

O próprio SIC já é mesmo uma inovação. É canal de acesso direto do cidadão a servidores públicos, ao corpo burocrático que historicamente sempre foi bastante insulado. O SIC é a existência de um canal que qualquer cidadão terá o direito de ter uma resposta.

O E2014A afirma que:

Em algumas áreas mais demandadas, havia antes um telefone para dúvida, que as pessoas ou atendiam ou tiravam do gancho quando estavam muito ocupadas. Aí a pessoa não conseguia falar nunca. Com o SIC, isso não ocorre mais. O cidadão viu como um canal para ter suas necessidades atendidas.

Outra percepção positiva muito comentada foi o sentimento de que a LAI efetivamente facilitaria o acesso à informação, pois mudou a cultura. Essa percepção está vinculada à mudança da cultura organizacional do “secretismo”, para novo paradigma de acesso à informação. Segundo o E2014E1:

O que a gente fez foi mudança de cultura, porque como em todo órgão, não estamos acostumados a passar informação para o cidadão. Como tudo é público, temos que passar ao público, somos servidores públicos, mas tínhamos servidores com aquela cultura de segurar informação. O que é normal, o pessoal tem um pouco de resistência, mas foi só no começo. O pessoal ficou meio assim... Que bobagem, não tem por que. O que tem necessidade de proteger, já tem Lei que protege.

O longo percurso dessa mudança de cultura organizacional, cujo ápice foi a LAI, pode ser resumido no depoimento do E2014B:

Quando trabalhei no Ministério da Desburocratização, criamos o serviço “fala cidadão”. Naquele tempo a resistência era muito maior, ao ponto de o Ministro dizer que não podia torcer o pescoço do funcionário para obrigar ele a responder ao povo. Já avançamos muito em busca da democracia para responder. A LAI foi a grande sacada, aqui respondemos 100%.

A terceira percepção positiva mais presente nas entrevistas de 2014 foi o sentimento de que a LAI traria melhoras na gestão dos ministérios. Esse ponto foi comentado por alguns entrevistados que afirmaram que o processo de preparação para a LAI lançou luz sobre temas como a gestão da informação e a gestão documental nos órgãos. A percepção de que a LAI traria melhoras foi observada pela administração dos ministérios, que viram na adoção dessa Lei uma aliada para a realização de mudanças positivas na estrutura e no clima organizacional do órgão, o processo descrito pelo E2014F:

Como positivas podemos destacar o contexto e as estratégias do órgão quanto à implementação da LAI favoreceram a adaptação do público interno e a tomada de providências necessárias para a entrada em vigor da LAI. Existiram diversos Grupos de Trabalho responsáveis pela preparação da implementação da LAI no período imediatamente à entrada em vigência dessa Lei, com o envolvimento de servidores de todas as unidades do órgão, o que gerou sensibilização quanto à necessidade de implementação da Lei. Neste sentido, o clima organizacional foi de mobilização pela implementação. (sic)

Além das percepções positivas, a LAI também produziu percepções negativas associadas às inovações a que se propunha trazer para a APF. Das principais percepções que influenciaram o processo de implementação da Lei de Acesso, as três seguintes obtiveram maior repercussão entre os entrevistados.

Nas entrevistas de 2014, a percepção negativa mais presente foi de descrença em relação à possibilidade de a LAI realizar as inovações propostas. Como outras legislações também tratavam do tema e não foram plenamente aplicadas, havia a percepção de que isso viria a ocorrer com a Lei de Acesso. Esse ponto foi descrito pelo E2014E1 nos seguintes termos: “Teve gente que achava que isso era bobagem, ficava culpando a gente, que não ia pegar, que era onda. No fim da história pegou, né? As pessoas começaram a mudar, dar importância. Toda mudança tem essa resistência, as pessoas acostumaram”. Entre os elementos que corroboraram com essa percepção por parte dos servidores, estão os prazos exíguos que a LAI prescreveu para a realização de todas as alterações e adaptações exigidas para sua plena implementação, conforme observado na fala do E2014F: “Como percepção negativa só consegui identificar, o prazo de seis meses para a implementação da LAI foi considerado exíguo por diversos atores partícipes da implementação”.

Outra percepção negativa muito presente foi a antipatia à Lei. Essa antipatia parece ter derivado da LAI ter criado diversos direitos ao cidadão e obrigações ao servidor público, sem, em ambos os casos, prover os devidos meios para o provimento dos direitos e cumprimento das obrigações. Isso porque, a promulgação da lei não correspondeu ao aumento dos orçamentos dos órgãos responsáveis pela execução do serviço, ao mesmo tempo em que não houve uma capacitação dos cidadãos usuários do serviço. Sendo assim, ambos lados se sentiram despreparados frente ao desafio. O E2014B ressaltou a possibilidade de punição do servidor. Outro, o E2014C, enfatizou a ausência de meios para atendimento da lei:

O que a Lei causou foi à antipatia em decorrência da exigência burocrática que ela criou. Além dos pedidos despropositados [...]. Anualmente, temos que publicar a lista dos documentos classificados e não tem sistema todo tecnológico e integrado. Ficou assim a lógica brasileira: não planeja e apaga incêndio, apaga incêndio porque não

planeja. [...]. Todo mundo fala mal quando chega o pedido, mas respondemos. É aquilo: a LAI cria a obrigação, mas não dá os meios. A gente tinha que ter os meios, ter mais gente, mais dinheiro para colocar tudo na internet, digitalizar, dar a informação ativa... aí quando o cidadão pedisse a gente respondia: está na internet, se vira!”

Por fim, a terceira percepção negativa mais presente foi o entendimento de que a LAI poderia ter um efeito reverso ao esperado em alguns casos. A fala do E2014C ilustrou tal aspecto da seguinte forma: “Antes respondia mais rápido, porque chegava o pedido e a gente respondia. Hoje demoramos mais. É assim: “ah, tem 20 dias? Então vai esperar os 20 dias”.

Já as entrevistas realizadas em 2018 obtiveram, novamente, resultados diferentes, provavelmente por terem se passado 4 anos das entrevistas iniciais e as percepções de benefícios estarem mais claras para os servidores – alguns dos desafios encontravam-se superados. Quando perguntado sobre as percepções positivas, a mais mencionada diz respeito às vantagens da transparência ativa na redução da demanda de trabalho da transparência passiva. Esse ponto foi muito citado pelos entrevistados, provavelmente pelo elemento prático. O E2018D1 afirmou tanto perceber a redução no número de pedidos de informação, quando a informação é disponibilizada antes, quanto uma redução no tempo de resposta: “E quando a demanda vem, a gente já consegue indicar onde está no site, por que está na transparência ativa”. Ele, ainda, continua:

A transparência ativa foi uma decisão da Casa Civil para uniformizar. O Ministério tem algumas coisas que os outros ministérios não têm, que vão além da transparência ativa. Por exemplo, o XXX, que é um sistema de transparência para convênios, que é do Ministério. Então ele é uma prática, um sistema, que foi justamente para dar mais transparência a uma demanda que era muito grande: obra, convênio de obra. E essa é uma facilidade por que mesmo não tendo vindo de uma provocação da Ouvidoria geral, é nossa.

A segunda percepção positiva mais comentada foi a alteração das práticas de trabalho em nome da proatividade. Os entrevistados mencionaram que atividades cotidianas foram impactadas pela Lei, pelo aumento da transparência e pela possibilidade de controle social.

A terceira percepção positiva mais evidenciada corresponde às vantagens da padronização dos serviços de acesso à informação, como afirmou o E2018F2:

Queremos atuar de forma a disseminar um sistema, a ser disponibilizado para a transparência da administração. Se todos utilizarem esse sistema e a gente conseguir tornar estruturante essa forma de fazer a gestão, tanto do Serviço de Informação ao Cidadão quanto de Ouvidoria começam a ter um insumo importante para fazer a gestão.

Ainda nas entrevistas de 2018, a percepção negativa mais presente foi o entendimento de que a transparência traria mais trabalho para o servidor, como expressado pelo E2018C: “dentre as negativas, a que mais se destaca é a de que o atendimento de pedidos de acesso à informação é percebido como carga de trabalho adicionada sem que se tenha feito provisões para sua adequada absorção”.

A segunda percepção negativa mais comentada foi a resistência por parte dos servidores mais antigos, como afirmado pelo E2018B2: “o pessoal mais velho tem mais resistência, o pessoal mais jovem não tem nenhuma dificuldade para alcançar isso”. Entretanto, o entrevistado E2018D1 minimiza esse tipo de resistência: “não tem resistência, todos já sabem. Pode ter algum caso de mudar um coordenador que não está sabendo, ter algum desavisado, mas é muito raro acontecer... no geral, tranquilo”.

Por fim, a terceira percepção negativa mais presente dizia respeito às informações costumeiramente reservadas, que seriam aquelas referentes aos processos em andamento, minutas de projetos e afins. O E2018B2 ilustra essa preocupação:

No início da LAI, houve um levantamento para saber o que poderia vir pela frente, aí gerou-se uma preocupação, pois estavam tratando dos processos de licitação para a construção de obras, e não sabiam se esses processos seriam disponibilizados. Com a ajuda da Autoridade de Monitoramento isso foi se explicando aos poucos.

Quadro 29 - Resultado das percepções positivas e negativas

| Ano | Tipo de percepção | Resultados mais encontrados |
|------|-------------------|---|
| 2014 | Positiva | Entendimento de que a LAI traria benefícios para a população |
| | | LAI efetivamente facilitaria o acesso à informação, pois mudou a cultura |
| | | LAI traria melhoras na gestão dos ministérios |
| | Negativa | Descrença em relação à possibilidade de a LAI realizar as inovações propostas |
| | | Antipatia à Lei |
| | | LAI poderia ter um efeito reverso ao esperado em alguns casos |
| 2018 | Positiva | Vantagens da transparência ativa na redução da demanda de trabalho da transparência passiva |
| | | Alteração das práticas de trabalho em nome da proatividade |
| | | Vantagens da padronização dos serviços de acesso à informação |
| | Negativa | Transparência traria mais trabalho para o servidor |
| | | Resistência por parte dos servidores mais antigos |
| | | Informações costumeiramente reservadas |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

Esses resultados de aumento da efetividade dos seus canais de comunicação e acesso ao produto são, de maneira geral, coerente com as premissas da abordagem Tecnicista (Gallouj, 1998, 2002), que afirmam que a adoção de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), seja por meio da inserção de computadores ou ambientes de rede no ambiente de trabalho, leva à inovação. Desta maneira pôde ser observado, conforme descrito por Suire (2007), que a computadorização e automação na administração pública teve o efeito de requalificar os prestadores de serviços de back office e melhorar a qualidade dos serviços de front office,

Identificou-se também, por sua vez, a ocorrência de inovação Institucional, nos termos de Bekkers et al. (2006) em decorrência das alterações da cultura organizacional do provedor do serviço na proteção para uma de acesso à informação, e uma inovação Conceitual, nos termos de Halvorsen *et al.* (2005) e Bekkers *et al.* (2006), no que abarca a mentalidade dos servidores.

Os resultados que relacionam a implementação da LAI à melhoras indiretas s ministérios, especialmente pelo o empoderamento de setores provedores observado é coerente como resultado de estudo empírico realizado pela Comissão Europeia (2011) que identificou que a principal forma de difusão da inovação é *top-down*, ou seja, depende de determinação da alta direção do setor que se pretende inovar por meio de novas prioridades nas políticas públicas. O empoderamento dos servidores, por sua vez, já é coerente com as inovações informais, que tendem a se manifestar de maneira *bottom-up* e lidar mais diretamente com procedimentos cotidianos e relações interpessoais com a população (Comissão Europeia, 2011).

Foram observados ainda que, destarte a visão dos bastidores e experiência do funcionalismo público, ciente de que não basta haver a determinação normativa legal para haver a alteração da realidade dos fatos, ocorreu de fato uma inovação Administrativa (Halvorsen *et al.*, 2005) decorrente do serviço, ou seja, a Lei de Acesso efetivamente “pegou”. Constatou-se, portanto, que mesmo sob protestos a LAI gerou uma inovação Processual, nos termos de Halvorsen *et al.* (2005) e Bekkers *et al.* (2006), e foi identificada uma inovação Conceitual (Halvorsen *et al.*, 2005; e Bekkers *et al.*, 2006) em relação à forma como o serviço era prestado anteriormente, não se fazendo distinção, neste caso, se a alteração gerada pode ser considerada positiva ou negativa.

4.1.3 Facilidades e Dificuldades para a Implementação

Nas entrevistas realizadas em 2014, quando perguntado sobre a facilidade para implementação da LAI, o elemento mais mencionado foi o engajamento da própria administração pública. Nesse sentido, parece que o apoio ministerial à mobilização necessária a implantação, em cada ministério, teve papel central. Conforme coloca o E2014F: “Primeiramente, e como condição *sine qua non*, foi o patrocínio da Secretaria-Executiva, seguida do envolvimento de todas as unidades do ministério e o apoio da consultoria jurídica”. Ainda como facilitador para operacionalizar a implementação da Lei, o E2014E1 descreve o processo que se passou:

Mas eu participei de um grupo de trabalho, porque a Lei pedia que cada Ministério tivesse um grupo de trabalho. Fizemos por Portaria, que já foi até revogada. Esse grupo, na nossa estrutura, tinha um representante da Secex, da Consultoria jurídica, de cada área específica e do Instituto (diz o nome). Fizemos todo o dever de casa, como mandava a Portaria.

Nesse contexto, em apoio a mobilização de cada órgão, foi ressaltada a atuação uniforme e unificadora da CGU, que buscou habilitar a população no uso das novas ferramentas por meio de cartilhas e capacitar os servidores por meio de cursos.

A segunda facilidade com maior ocorrência de respostas foi a pré-existência dos elementos constituintes dos serviços. Nesse caso, pode ser citada, como afirmou o E2014F, “a existência prévia de sistemas estruturantes com os dados de interesse do Ministério”, na qual grande parte das respostas ao SIC passaram a ser buscadas. O E2014F completa que:

Somos um SIC que está muito em contato com a política transversal da Lei de acesso, por trabalhar muito junto [...] com sistemas estruturantes do governo federal. A gente acaba tendo essa visão mais macro e tem a oportunidade de fomentar a divulgação de dados de toda a APF. Essa é uma particularidade interessante.

Esse resultado aponta que a administração pública, na busca por racionalizar e maximizar o aproveitamento dos recursos disponíveis, atua, conseqüentemente, em inovações procedimentais para as organizações. A prévia existência de canais formais e informais de acesso à informação parece influenciar positivamente na transição para as novas estruturas desenhadas pela LAI.

A terceira facilidade mais comentada nas entrevistas de 2014 diz respeito a alteração da cultura de secretismo. O sigilo da informação traspassou toda discussão sobre os serviços de acesso, de forma que a existência de iniciativas anteriores com objetivo de reduzir o secretismo das informações parece ter influenciado na implementação da LAI. De igual forma, ter poucas

informações sigilosas, como é o caso de órgãos mais recentes, é visto como uma facilidade, conforme defendido pelo E2014E1. Em um curto apanhado histórico, o E2014C comentou sobre a cultura institucional da administração pública brasileira concernente ao tema, além de iniciativas isoladas prévias à LAI tiveram como consequência a alteração do quadro em um ministério específico:

Brasil tem tradição de reserva na divulgação de informações oficiais. Em 1995, o então Ministro ficou abismado com o número de documentos classificados que tramitávamos aqui dentro, quase 50% das comunicações eram classificadas. Não tanto pelo conteúdo, mas porque ser classificado chamava mais atenção. Se fosse ostensivo, ninguém ia ler. Esse ministro, de 1995, falou que só podia classificar o que realmente era sigiloso, e em 1 ano a classificação caiu para 10%.

A LAI enfrentou diversos tipos de dificuldades ou barreiras, para ser implementada, muitas das quais se caracterizaram como variações ou ausências dos elementos que facilitaram a implementação.

A barreira mais comentada pelos entrevistados de 2014 foi a ausência do serviço dedicado ao acesso à informação previamente à LAI. Esse ponto pôde ser observado pela questão da ausência da estrutura apropriada, como a falta de espaço físico e a disponibilidade de servidores para atuar no Serviço de Informação ao Cidadão - SIC. Esse ponto esteve presente na fala de vários dos entrevistados quando do apontamento de empecilhos para implementação da Lei (os servidores comentaram sobre a existência de Ouvidorias, mas da ausência de serviço específico para fornecimento de informações). De forma geral, esse ponto foi tratado com mais frequência nos ministérios que não apresentavam ouvidorias, pois essa foi tida pelos entrevistados como uma estrutura prévia formal aos SICs, conforme o depoimento de E2014E1 abaixo:

Para os órgãos que tinham Ouvidoria, já colocaram dentro da Ouvidoria. A gente não, a gente teve que montar o SIC. Montamos tanto que fizemos um balcão de atendimento. Hoje houve uma reestruturação, somos uma assessoria de informação, que abriga o SIC. É informação institucional, troca de informação, o lugar mais conveniente para o SIC ficar foi aqui. Aqui é área meio, é apoio. O Secex, que é o vice-ministro, cuida de várias coisas, é a Autoridade Monitoradora. Nós montamos essa estrutura, não tinha essa assessoria aqui. Ai criando, colocamos aqui e formalizamos a estrutura.

A segunda dificuldade mais comentada nesse ciclo de entrevistas tratou das ausências ou falta de estruturação das bases de dados. Esse item se refere à gestão documental, às bases de dados eletrônicas e aos arquivos digitais. Conforme exposto pelo E2014F:

De imediato a inexistência de um sistema eletrônico de trâmite de documentos mostrou-se um problema, pois sem um sistema eletrônico de gestão documental fica difícil operacionalizar a LAI, ainda mais em ministérios mais robustos. Felizmente sua implantação está agora em andamento.

Além da questão da falta de bases de dados estruturadas, foi relatada a falta de estruturação dos próprios dados, ou seja, de procedimentos de arquivamento e de investimento no setor, com a ausência de normas formais e padronizadas. Nesse ponto, o E2014F também identifica uma barreira, dessa vez de cunho metodológico: “Outros dois pontos cruciais foram a falta de estruturação dos dados e falta de investimento no setor”.

A terceira barreira mais comentada diz respeito ao apego às informações sigilosas, mais especificamente as classificadas. Provavelmente esse ponto deriva da chamada “cultura de secretismo”, uma vez que, conforme o E2014C, antes da LAI “ninguém voluntariava informação”, postura que perdurava em várias instâncias na administração pública federal e dificultou a adaptação dos servidores à nova realidade de transparência no trato com o cidadão. Além disso, este ponto parece estar relacionado a característica relacional do servidor com o cidadão, pois, conforme relatado pelo E2014E1, havia a “falta de prática do servidor” em responder ao cidadão: “No início teve um pouco de dificuldade para responder, o pessoal não estava acostumado, mas aí foi fluindo tranquilo”.

Já as entrevistas de 2018 apresentaram os resultados a seguir descritos. A facilidade mais presente nas respostas foi a sensibilização prévia dos servidores e o apoio da direção, conforme afirmou o E2018F2: “Isso aqui que a gente está te falando, inclusive, se a gente não tivesse o apoio das autoridades da gestão, isso não sairia. Tivemos apoio muito grande”.

A segunda facilidade com maior número de citações foi a ausência de informações tidas como sigilosas, conforme afirmou o E2018D1: “hoje em dia, temos poucos gargalos. Ainda mais aqui no Ministério (diz o nome do ministério) que não tem informação sigilosa. Não justifica ter, por que não tratamos de segurança nacional, nada dessas coisas”.

Por fim, a terceira facilidade mais presente nas falas foi a atuação proativa e o apoio da CGU, que teve seu papel elogiado por vários dos entrevistados, tanto apoio como no monitoramento da execução da lei. Conforme afirma o E2018F1:

Mas acho que uma facilidade da implementação da LAI pelo nosso Ministério, especificamente, é a proximidade que a gente tem com a CGU, a relação que a gente tem de parceria com eles, para esclarecer as dúvidas e auxiliar a aplicação da lei. A gente tem uma facilidade muito grande com eles, de sermos parceiros. Isso aí acho que favorece.

Nas entrevistas de 2018, a dificuldade mais ressaltada foi em relação à obrigatoriedade de cumprimento dos prazos. De forma geral, os entrevistados ressaltaram o compromisso com o atendimento na data correta, mas que, em algumas situações, é necessário solicitar aditamento. Conforme dito pelo E2018E: “hoje o que incomoda são os prazos. Na LAI você tem um prazo de recurso que é muito exíguo. E dependendo do que é demandado, carece de

uma necessidade de informações muito grande e isso realmente complica. Essa questão dos prazos é pesada”.

A segunda dificuldade mais comentada pelos entrevistados de 2018 diz respeito às perguntas desarrazoadas ou descabidas, como o E2018E:

A gente recebe também muita demanda que não se aplica a LAI e a gente precisa fazer um filtro. Tem gente que manda perguntas como “qual a curvatura da terra em tal lugar”, então tem coisa que não dá. Acho que falta um pouco mais de divulgação sobre o que a LAI cobre. A LAI não cobre esse tipo de informação, ela cobre as informações do que o estado tem e que disponibiliza, se não está em transparência ativa, que seja disponibilizado para o cidadão. Não é para tirar dúvida sobre os problemas da pessoa [...]. Isso dá um desgaste por que acontece muito. Aí a gente trabalha no caso a caso, a pessoa vai recorrendo... até hoje todas as decisões foram favoráveis ao ministério. São casos reiterados... tem casos de pessoas que não entendem e não aceitam as decisões e falam até que vão entrar na justiça... é um desgaste.

Por fim, a terceira dificuldade identificada foram as perguntas por informações que não estão em posse dos ministérios. Isso esteve presente tanto em órgãos com pautas transversais, como em ações que são desenvolvidas por meio de parceria com outras instituições. Nesses casos, os prazos de resposta foram especialmente citados, conforme apresentado no item anterior. O E2018D2 enfatizou: O cidadão não entende que a informação não está toda conosco, e o cidadão tem razão, por que ele não tem obrigação de saber e, no limite, o convênio é nosso! O cidadão não consegue entender isso, ele acha que a gente está querendo enrolar ele”.

Quadro 30 - Resumo das percepções sobre a implementação da LAI

| Ano | Implementação | Resultados mais encontrados |
|------|---------------|---|
| 2014 | Facilidade | Engajamento da própria administração pública |
| | | Pré-existência dos elementos constituintes dos serviços |
| | | Alteração da cultura de secretismo |
| | Dificuldade | Ausência do serviço dedicado ao acesso à informação previamente à LAI |
| | | Ausências ou falta de estruturação das bases de dados |
| | | Apego às informações sigilosas |
| 2018 | Facilidade | Sensibilização prévia dos servidores e apoio da direção |
| | | Citações sobre a ausência de informações tidas como sigilosas |
| | | Atuação proativa e apoio da CGU |
| | Dificuldade | Obrigatoriedade de cumprimento de prazos |
| | | Perguntas desarrazoadas ou descabidas |
| | | Pedidos por informações que não estão em posse dos ministérios |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

Os resultados que apontam alta determinância positiva do apoio ministerial e das altas gerências à ocorrência das inovações é coerente com a abordagem Orientada ao Serviço

(Djellal & Gallouj, 2011), em que a administração pública busca estratégias de corte de gastos, assim como racionalizar e maximizar o aproveitamento dos recursos disponíveis, com consequências em inovações procedimentais na organização (Rees, 1984). Portanto, a prévia existência de canais formais e informais de acesso à informação mostrou alta determinância positiva na transição para as novas estruturas desenhadas pela LAI.

Nos resultados referentes às facilidades relativas à classificação e desclassificação de documentos, foi identificado que o sigilo da informação traspassa toda discussão sobre os serviços de acesso, de forma que a existência de iniciativas anteriores em reduzir o secretismo das informações facilitou consideravelmente a implementação da LAI. Por tais motivos, considerando como a questão tem sido sanada, foi tratada como de baixa determinância positiva a inexistência ou pouca quantidade de informações sigilosas para a implementação das inovações nos serviços de acesso (Weyland, 2004).

4.1.4 Motivadores

Os motivadores para a adoção da inovação são observados tanto pelas percepções positivas como pelas facilidades para implementação. Diversas foram as percepções positivas em relação à LAI. Se em 2014 elas apareceram sobre a forma de expectativas e entendimentos, observa-se que, em 2018, apareceram sobre a forma de percepção de vantagens.

Quadro 31 - Comparação das percepções positivas

| Percepções Positivas em 2014 | Percepções Positivas em 2018 |
|--|---|
| Entendimento de que a LAI traria benefícios para a população | Vantagens da padronização dos serviços de acesso à informação |
| LAI efetivamente facilitaria o acesso à informação, pois mudou a cultura do secretismo | Vantagens da transparência ativa na redução da demanda de trabalho da transparência passiva |
| LAI traria melhoras na gestão dos ministérios | Alteração das práticas de trabalho em nome da proatividade |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

Ademais, o entendimento de que a LAI traria benefícios para a população é coerente com as premissas gerais da abordagem Tecnicista (GALLOUJ, 1998, 2002), que afirmam que

a adoção de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), seja por meio da inserção de computadores ou ambientes de rede no ambiente de trabalho, leva à inovação. Aparentemente, a LAI trouxe melhoras pela efetividade de seus canais de comunicação e acesso ao produto.

A percepção de que a LAI efetivamente facilitaria o acesso à informação parece ter alcançado o cotidiano dos servidores, o que pode ser observado quando comentaram sobre a alteração das práticas de trabalho em prol da produtividade. Esse sentimento de melhoria repercute tanto no beneficiário do serviço, como no prestador, em virtude da alteração da cultura organizacional no sentido da abertura para o acesso à informação.

Esses achados parecem dialogar com os seguintes motivadores apresentados no estudo do Governo Australiano. O entendimento de que a LAI traria benefícios para a população e melhoras na gestão parece confluir com “desenvolver capacidades organizacionais para facilitar e gerenciar a inovação”. Da mesma forma, a percepção da vantagem na padronização e na transparência ativa podem corresponder a “construir uma cultura de apoio”, “usar as influências e vantagens governamentais para gerar inovações” e “tornar a informação pública acessível”. A alteração de práticas para a proatividade se assemelha a “Mensurar e avaliar os resultados encontrados e dividir o que aprendeu”.

Além das percepções subjetivas positivas dos servidores, é interessante observar os elementos mais concretos que, por existirem previamente à implementação da LAI, atuaram como facilitadores à própria implementação das modificações trazidas pela Lei. A percepção das facilidades de implementação se concentrou em dois fatores: institucionais e culturais.

Quadro 32 - Comparação das facilidades para a implementação da LAI

| Facilidade de Implementação em 2014 | Facilidade de Implementação em 2018 |
|---|---|
| Engajamento da própria administração pública | A atuação proativa da CGU |
| Pré-existência dos elementos constituintes dos serviços | Sensibilização prévia dos servidores e apoio da direção |
| Alteração da cultura de secretismo | Ausência de informações tidas como sigilosas |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

O engajamento da APF, o apoio das altas gerências e dos servidores, a atuação de instituições, a existência prévia de elementos constituintes, são considerados motivadores para a manifestação das inovações no serviço de acesso. O engajamento da administração pública

em gerar competências e desenvolver as características técnicas do prestador do serviço parecem ter sido determinantes para a implementação da LAI.

Sobre as informações sigilosas, mais especificamente, a classificação e a desclassificação de documentos, a inexistência ou a pouca quantidade de informações sigilosas apareceu como facilidade. Talvez isso tenha ocorrido em virtude da necessária competência técnica do prestador do serviço para realizar a classificação ou então, devido à atividade de classificação não comprometer o tempo funcional do servidor.

Novamente, os resultados parecem ter aderência aos encontrados no estudo do Governo Australiano. O engajamento da administração parece conversar com o motivador “integrar a inovação com o planejamento e estratégia da agência”; assim como a atuação proativa da CGU parece dialogar com achado “encorajar e atrair pessoas inovativas”. Já a sensibilização prévia dos servidores e apoio da direção parece se relacionar com “aproveitar ideias e experiência dos *stakeholders*” e também com “facilitar a formação de redes de contato”.

Vale observar que a pré-existência dos elementos constituintes permitiram a funcionalidade do serviço de acesso e sua conseqüente implementação, conforme a abordagem Orientada ao Serviço (DJELLAL; GALLOUJ, 2011), em que a administração pública busca racionalizar e maximizar o aproveitamento dos recursos disponíveis. A pronta disponibilização de elementos informacionais e metodológicos preexistentes parece ter efeitos nas inovações procedimentais da organização.

4.1.5 Barreiras

As barreiras para a inovação foram observadas tanto pelas percepções negativas como pelas dificuldades para implementação da Lei. Como visto, as barreiras representam forças contrárias à inovação e sua presença e extensão podem comprometer o alcance dos resultados almejados.

Quadro 33 - Comparação das percepções negativas

| Percepções Negativas - Facilidades em 2014 | Percepções Negativas Facilidades em 2018 |
|--|--|
| <p>Descrença em relação à possibilidade de a LAI realizar as inovações propostas</p> <p>Antipatia à Lei</p> <p>LAI poderia ter um efeito reverso ao esperado em alguns casos</p> | <p>Resistência por parte dos servidores mais antigos</p> <p>Transparência traria mais trabalho para o servidor</p> <p>Informações costumeiramente reservadas</p> |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

A percepção de descrença em relação à possibilidade de a LAI realizar as inovações propostas apresenta convergência com a resistência de grupos de servidores. Essa descrença caminha ao encontro da antipatia a lei, a qual parece conversar com o sentimento de que a lei traria mais trabalho para o servidor. Esses fatores parecem proporcionar o efeito reverso da LAI, qual seja, a proposital demora, comentada por alguns servidores, para fornecer informações disponíveis. A percepção de que a LAI poderia ter um efeito reverso ao esperado em alguns casos, foram identificados alguns efeitos reversos da LAI com influência no produto. Contudo, esses parecem depender mais da postura dos servidores do que das estruturas organizacionais.

Apesar dessa visão negativa advinda dos bastidores e da experiência do funcionalismo público, ciente de que não basta haver a determinação normativa legal para que ocorra a alteração da realidade dos fatos, a Lei de Acesso efetivamente “pegou”. Essas barreiras apresentadas ainda hoje parecem proporcionar fragilidades operacionais, porém, não parecem influenciar a relação de serviço.

Em comparação com os resultados do estudo do Governo Australiano, a resistência por parte dos servidores parece dialogar com a “aversão a risco”; a percepção de que a lei traria mais trabalho pode conversar com as “limitações de recursos”; a antipatia a lei parece confluir com o “conflito de interesses institucionais”; a percepção de que a LAI poderia trazer efeito reverso se assemelha à “mentalidade setorial estrita”.

Mesmo com a existência de percepção de antipatia à Lei e mesmo sob alguns protestos, a LAI gerou uma inovação. A antipatia parece ter diminuído com a constatação de que a LAI é uma realidade dada, que é demandada pelos beneficiários e que está sendo executada a contento.

Quadro 34 - Comparação das dificuldades para implementação

| Dificuldades para a Implementação em 2014 | Dificuldades para a Implementação em 2018 |
|---|--|
| Ausência de serviço dedicado ao acesso à informação previamente à LAI | Pedidos por informações que não estão em posse dos ministérios |
| Ausências ou falta de estruturação das bases de dados | Perguntas desarrazoadas ou descabidas |
| Apego às informações sigilosas | Obrigatoriedade de cumprimento dos prazos |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

Os resultados quando comparados ao estudo do Governo Australiano chamam atenção pelos paralelos. O apego às informações sigilosas pode ser comparado aos “receios de *accountability*”; as perguntas desarrazoadas ou descabidas podem estar relacionadas à “limitações legislativas”.

Observa-se que a ausência de serviço dedicado ao acesso à informação previamente à LAI e à ausência ou falta de estruturação das bases de dados, conforme identificado em alguns órgãos, é coerente com as premissas gerais da abordagem Orientada ao Serviço (DJELLAL; GALLOUJ, 2011), que determina como barreira à inovação no serviço público a falta de incentivo às mudanças em um ambiente protegido e monopolista, uma vez que as organizações públicas tendem a ser conservadoras e avessas a riscos. A falta de engajamento prévio da administração pública em prestar o serviço ou em disponibilizar os meios técnicos, parece ter sido barreira para a implementação da LAI, sendo compatível com o resultado “falha de liderança” no estudo do Governo Australiano.

Sobre as informações sigilosas, mais especificamente as classificadas, o resultado parece ser coerente com as premissas gerais da abordagem Orientada ao Serviço (DJELLAL; GALLOUJ, 2011), que determina como barreira a inovação nos serviços públicos o fato de serem obrigados a manter rígidos processos administrativos (LOVELL, 2002). O mesmo se aplica para os prazos, que alguns servidores argumentaram curtos para a disponibilização das informações. A falta de capacitação prévia do prestador do serviço ou a cultura organizacional que levasse às relações voltadas para a não divulgação da informação parecem influir nessa barreira. De igual forma, as perguntas desarrazoadas e pedidos de acesso às informações que não estão em posse dos órgãos atuam como complicadores da implementação. Os resultados

que falam da falta de engajamento prévio da administração pública em prestar o serviço ou a disponibilização dos meios técnicos, é coerente com as premissas gerais da abordagem Orientada ao Serviço (Djellal & Gallouj, 2011), que determina como barreira à inovação no serviço público a falta de incentivo às mudanças em um ambiente protegido e monopolista, uma vez que as organizações públicas tendem a ser conservadoras e avessas a riscos (Koch *et al.*, 2005).

Da mesma forma, a falta de capacitação prévia dos prestadores do serviço ou de uma cultura organizacional que levasse às relações voltadas para a não divulgação da informação são resultados coerente com as premissas gerais da abordagem Orientada ao Serviço (Djellal & Gallouj, 2011), que determina como barreira à inovação nos serviços públicos o fato de estes serem obrigados a manter rígidos processos administrativos (Knox Lovell, 2002).

4.2 IDENTIFICAÇÃO DAS TRAJETÓRIAS DA INOVAÇÃO

A segunda parte da entrevista se dedicou a compreender a trajetória da inovação, ou seja, como foi o processo de inovação do serviço público de acesso à informação. Ela foi analisada durante o processo de implementação da LAI, a partir de seis elementos constituintes do serviço, sendo eles duas competências (do prestador e do beneficiário) e quatro características (material, informacional, metodológica e relacional), conforme descritas por Djellal e Gallouj (2005).

4.2.1 Competências dos Prestadores e Beneficiários

Nas entrevistas de 2014, buscou-se compreender o conjunto de competências desenvolvidas, durante a implementação da LAI, para os prestadores desse serviço de acesso. Os respondentes comentaram com maior frequência sobre o esforço para engajar cada servidor na estrutura do SIC e e-SIC, para compreender o novo sistema e então ensiná-lo a exercer a função específica que viria a desempenhar na LAI. Conforme o E2014A: “Foi feita capacitação pela CGU, para os servidores que lidam com os três meios: o balcão do SIC, o e-mail e o e-SIC, que é o sistema específico”. Já o E2014B firmou: “Capacitamos os servidores da nossa área e de outras também. Passamos dois meses com o grupo de trabalho da CGU, trabalhando junto para estruturar o SIC, para quando a Lei fosse regulamentada, estivéssemos prontos”. Os

entrevistados reconhecem e valorizam o trabalho na CGU nesse processo: “Toda a capacitação foi realizada pela CGU. Capacitou-se não só a equipe, foram mais de 200 pessoas do ministério. Dos pontos focais aos coordenadores-gerais”, segundo o E2014F.

O segundo conjunto de competências dos prestadores de serviço mais comentado pelos entrevistados de 2014 decorreu de iniciativas de capacitações indiretas, informais, do tipo *on the job*, que passaram a ocorrer depois dos novos serviços de acesso à informação já estarem funcionando. Com os novos grupos de servidores que assumiram funções relacionadas ao SIC físico ou eletrônico após o término do cronograma de treinamentos, práticas menos padronizadas e mais voltadas à realidade de cada ministério foram sendo adotadas, inclusive com a percepção de necessidades de adaptações no próprio sistema geral. Conforme afirmou o E2014D: “Peguei servidores novos para trabalharem com a LAI, eles não tiveram dificuldade. Tive um caso de dois servidores que estavam doentes, eu passei uma semana sendo a pessoa que respondia às perguntas. Comecei na prática, foi fácil, aprendi o sistema”.

Quanto as competências dos beneficiários do serviço, nas entrevistas de 2014, o conjunto de competências que mais apareceu foi o conhecimento da LAI e seus instrumentos. Foi muito comentado o trabalho da CGU na elaboração de cartilhas e publicação de informações online. O E2014F comentou que a capacitação para a população parece ter decorrido do trabalho prévio de divulgação, em especial, pelas informações disponibilizadas nos sítios públicos:

As campanhas de divulgação e a internet tinham cumprido este papel. Por exemplo, nos sítios na Internet dos órgãos e entidades, conforme padrão estabelecido pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, constam um *banner* na página inicial, que dará acesso à seção específica e a barra de identidade do Governo Federal, contendo ferramenta de redirecionamento de página para o Portal Brasil e para o sítio principal sobre a Lei de Acesso à Informação.

O segundo conjunto de competências mais identificado foi o aprendizado de utilização dos sistemas pela população. Foram realizadas capacitações para o uso dos próprios canais de comunicação oferecidos pelo SIC e e-SIC, por meio de cartilhas, vídeos e sites. Conforme afirma o E2014D: “Mas a gente sempre se depara com cidadãos que não sabem usar muito, tem dificuldades com o sistema. Temos que ensinar as pessoas desse caminho, que as pessoas podem acessar, a explicação da Lei, de como usar, que o servidor tem obrigação de responder a ela...”. Percebeu-se também que os usuários do serviço se utilizaram dos próprios serviços de acesso à informação para nele se capacitarem, conforme descrito pelo E2014E3: “A gente recebe ligação perguntando pelo acesso, eu geralmente acompanho o passo a passo, explicando

como funciona. Até que tem uma hora, no sistema, que não posso mais ajudar, que é depois que a pessoa faz o cadastro. O sistema é muito simples”.

O terceiro conjunto de competências mais comentadas trata de como parcelas mais específicas dos usuários passaram a se diferenciar e especializar com o tempo, como descrito pelo E2014C: “O que a gente percebeu é que os contumazes jornalistas estão aprendendo a usar o SIC. ... agora eles direcionam as perguntas, já especificam.... Eles vão aprendendo a colocar mais específico, por período, organizado”. Em tais casos, devido ao aprendizado individual ou de categoria decorrente de alta incidência de utilização dos serviços, inclusive por tentativa e erro, com o tempo foram se desenvolvendo novas competências no entendimento e utilização dos canais de acesso à informação.

As entrevistas de 2018 apresentaram os resultados descritos a seguir.

No tópico a respeito das competências desenvolvidas pelos prestadores dos serviços, os entrevistados dessa segunda rodada majoritariamente enfatizaram a relevância do treinamento e capacitação constantes, por meio de ampliação do conhecimento e da sensibilização sobre a LAI. Os respondentes afirmaram que, hoje, os servidores, incluindo os novos, já sabem sobre a LAI e seu funcionamento e as capacitações têm focalizados problemas pontuais e com caráter sensibilizador. Alguns servidores ressaltaram que a CGU estabeleceu, inicialmente, cursos EAD e presencias. Contudo, atualmente, os cursos não focam o operacional, dado que a utilização do sistema próprio é simples e tem enfatizado o entendimento da legislação. Segundo o E2018D1 “Importante é sempre ter a sensibilização. Se colocar no lugar do cidadão. O que a gente produz aqui não é nosso, é público, [...] A sensibilização é sempre importante e te coloca no trilho, por que o dia a dia te coloca no *default*.”

Nas entrevistas de 2018, no tema de competências desenvolvido pelos prestadores de serviço, o segundo conjunto de respostas mais presentes se referia aos cursos promovidos pela CGU. Alguns órgãos citaram que frequentam eventos e oficinas organizados pela CGU, a exemplo dos Encontros RedeSIC, cuja edição mais recente ocorreu em outubro de 2017. Segundo o E2018A:

Para você ter ideia todos os meus servidores aqui, terceirizados ou não, têm certificado em ouvidoria e estão fazendo frequentemente cursos promovidos pela CGU. Frequentemente estamos na CGU discutindo normas e debatendo em relação a isso. [...] Em cada unidade a gente tem um interlocutor. A gente recebe a demanda aqui e envia para o interlocutor que trata na área dele, via SEI. Ele trata lá no setor dele, colhe as informações e devolve para a gente. Por isso, tem que capacitar também o servidor da ponta. Por isso, fizemos ano passado essa capacitação, até para o gestor. Às vezes, o cara manda e-mail: também quero ser setorial, porque vê que aquilo ali é uma ferramenta de gestão que visa a melhoria. Você já viu a história da 3M? 90% das melhorias que a 3M implementa nos produtos, são sugestões que chegaram via ouvidoria.

O terceiro conjunto de competências desenvolvidas pelos prestadores de serviço, que foi o mais mencionado nas entrevistas de 2018, foi a existência de fóruns internos de atualização e nivelamento de conhecimentos. Segundo o E2018B2:

Nós temos um fórum que todas as entidades do Ministério participam: as empresas, as autarquias, as autarquias especiais e o próprio Ministério. É um fórum em que a gente discute isso que a gente está discutindo aqui. Nossos encontros são semestrais, a gente está sempre em contato.

Nas entrevistas de 2018, os respondentes comentaram majoritariamente, no que tange às competências desenvolvidas pelos usuários dos serviços, o fato de os cidadãos serem capacitados enquanto buscam e utilizam o serviço de acesso à informação. Em outras palavras, o aprendizado se dá durante o acesso ao serviço. As respostas apresentaram o fato de que quando o cidadão entra em contato com os órgãos, os prestadores esclarecem, pessoalmente, por telefone ou e-mail, como usar o sistema e-SIC, apresentam o site da internet e indicam onde encontrar orientações para registro de pedidos, perguntas frequentes e outras informações. Segundo os entrevistados, trata-se de uma capacitação do cidadão que acontece no dia a dia ou como explicitou o E2018D1:

Quando a gente dá o passo a passo nas respostas, já estamos dando o caminho para ele seguir sozinho numa próxima vez. A gente tenta ser didática para já ensinar. A CGU tem o site dela, mas tem um site que chama RedeSIC.gov.br, que é voltado para a LAI. Você tem acesso as perguntas mais frequentes, então antes de perguntar a gente fala para eles entrarem lá, por que é bem detalhado, lá tem muita informação. [...] Então o que a gente faz é isso: a gente ensina no caso específico. A gente ensina a entrar nos dados abertos, manda a planilha aberta e a planilha filtrada. Aí da próxima vez, o cidadão já vai saber fazer. Mas isso é um trabalho pessoal, de formiguinha.

O segundo conjunto de competências desenvolvidas pelos usuários dos serviços que mais apareceu nas respostas dos entrevistados de 2018 foi o incentivo para deixar os portais e formas de consulta cada vez mais intuitivos. A partir das interações, manifestações e *feedbacks* dos usuários, os sites foram se aperfeiçoando e se tornando mais atrativos. Segundo o E2018A:

De 2012 para 2016, a queda da demanda da ouvidoria foi enorme. Era de 8 mil e poucas demandas por ano e caiu para 1.800. Qual era minha preocupação? Será que a queda é por desinteresse do cidadão? Será que o país virou um caldeirão de problemas políticos, será que está tendo dificuldade de utilizar a fermenta? A gente não poderia mudar o país, né? Mas aí o que nós fizemos? Em 2016 mudamos a cara do portal, deixando ele mais atrativo para o cidadão. Mudamos a cara do portal da ouvidoria, é mais colorido, tem fotos, tem vídeos, e isso chama atenção do cidadão. Mas isso só não bastava. Então a gente criou o manual do usuário da ouvidoria. Vou te dar um de presente. Nesse manual, a gente explica numa linguagem cidadã o que é ouvidoria, para que serve, e como utilizar as ouvidorias por todos os canais de atendimento: presencial, telefone e-mail, sistema... essa foi uma mudança que a gente fez em relação ao cidadão.

Quadro 35 - Resultados das competências dos prestadores e beneficiários

| Ano | Grupo | Competências desenvolvidas Resultados mais encontrados |
|--|---------------|---|
| 2014 | Prestadores | Esforço para situar cada servidor na estrutura do SIC e e-SIC |
| | | Capacitações indiretas, informais, do tipo <i>on the job</i> |
| | Beneficiários | Foi o conhecimento da LAI e seus instrumentos |
| | | Aprendizado de utilização dos sistemas pela população |
| | | Parcelas mais específicas dos usuários passaram a se diferenciar e especializar com o tempo |
| 2018 | Prestadores | Ampliação do conhecimento e sensibilização sobre a LAI |
| | | Cursos promovidos pela CGU |
| | | Fóruns internos de atualização e nivelamento de conhecimentos |
| | Beneficiários | Cidadãos serem capacitados enquanto buscam e utilizam o serviço de acesso à informação |
| Incentivo para deixar os portais e formas de consulta cada vez mais intuitivos | | |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

4.2.2 Análise da competência dos Prestadores

As competências dos prestadores do serviço correspondem ao conjunto de habilidades necessárias para desempenho da atividade profissional. Para que uma inovação se concretize, é necessária a inclusão de competências novas nos prestadores do serviço e, também, nos seus beneficiários. Tal perspectiva é condizente com a inovação como um “processo colaborativo”, (BEKKERS; TUMMERS, 2018).

Quadro 36 - Comparação das competências dos prestadores do serviço

| Competências dos Prestadores em 2014 | Competências dos Prestadores em 2018 |
|--|--|
| Esforço para engajar os servidores na estrutura do SIC e e-SIC Capacitações indiretas, informais, do tipo <i>on the job</i> | Ampliação do conhecimento e sensibilização sobre a LAI. Cursos promovidos pela CGU Fóruns internos de atualização e nivelamento de conhecimentos |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

Os servidores que participaram das entrevistas, identificados como os prestadores do serviço de acesso à informação, enfatizaram as várias capacitações a eles destinadas, com o objetivo de criar habilidades, instruir tecnicamente e fomentar a sensibilização em relação à LAI. O esforço para a criação de competências foi enfatizado em ambas rodadas de entrevistas. As novas competências tiveram por característica, além de operacionalizar a LAI, uniformizar os entendimentos e procedimentos.

Ao engajar os servidores na estrutura do SIC, e-SIC e DGA, para compreender o novo sistema e então ensiná-los a exercer a função específica que viriam a desempenhar quando a LAI estivesse implementada, foi identificada uma inovação de Melhoria (GALLOUJ, 2002b) na prestação do serviço de acesso. Ocorreu Inovação de Melhoria com o aprimoramento das competências dos prestadores, por meio dos cursos de capacitação com foco em novos elementos técnicos e produto final padronizado.

A capacitação indireta e os cursos promovidos pela CGU, que treinou servidores enquanto implementavam a LAI em cada ministério, podem ser considerados como ocorrência de inovação de Formalização (GALLOUJ, 2002b) na prestação do serviço. Ocorreu Inovação de Formalização ao se introduzir nos prestadores novos elementos técnicos padronizados para a adoção de um resultado final do serviço.

Nesse mesmo sentido, as mudanças nas competências dos prestadores parecem condizentes com as redes de governança para a inovação pública, uma vez que houve esforço de criação de cursos, fóruns e espaços de discussão orquestrados para esse fim (ÖSTERBER; QVIST, 2018).

Em função das iniciativas de capacitação informais, do tipo *on the job*, e dos Fóruns internos de nivelamento e discussão, que passaram a ocorrer depois dos novos serviços de acesso à informação já estarem funcionando, identificou-se a ocorrência de inovação *Ad hoc* (GALLOUJ, 2002b) em face da realidade de cada ministério. Ocorreu inovação *ad hoc* por meio de mudanças pontuais nas competências do prestador decorrente de relação de interferência ou de coprodução com as competências do beneficiário do serviço. Os resultados que apresentam a capacitação dos servidores da administração pública federal com *status* de ministério que participaram das entrevistas servidores, identificados como os prestadores do serviço de acesso à informação com a adoção de novas competências, operacionalizar a LAI, uniformizar os processos e procedimentos dos diferentes ministérios da APF, estão coerentes com a inovação de Melhoria (Gallouj, 2002b) na prestação do serviço de acesso.

Por outro lado, em função das adaptações e enquadramentos que os servidores se submeteram no processo de implementação da LAI, foi identificada a ocorrência de inovação de Formalização (Gallouj, 2002b) na prestação do serviço e a ocorrência de inovação *Ad hoc* (Gallouj, 2002b) em face da realidade de cada ministério.

4.2.3 Análise da competência dos Usuários

Diferentemente do que aconteceu com os servidores públicos, a capacitação dos cidadãos, os beneficiários do serviço, não ocorreu por meio de cursos ou como fase preparatória para a implementação da LAI. Os cidadãos foram capacitados informalmente e de maneira difusa, por meio de campanhas públicas de divulgação e conscientização, segundo as respostas dos entrevistados. Isso talvez tenha se dado pela premissa de que o acesso a informação é direto amplo do cidadão e que a simples demanda (independentemente da forma com que é realizada) é suficiente para resposta.

Quadro 37 - Comparação das competências dos usuários

| Competências dos Usuários Inovadas em 2014 | Competências dos Usuários Inovadas em 2018 |
|---|---|
| <p>Aprendizado da LAI e seus instrumentos</p> <p>Aprendizado de utilização dos sistemas pela população</p> <p>Parcelas mais específicas dos usuários passaram a se diferenciar e especializar com o tempo</p> | <p>Cidadãos são capacitados enquanto buscam e utilizam o serviço de acesso à informação</p> <p>Incentivo para deixar os portais e formas de consulta cada vez mais intuitivos</p> |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

No conjunto de competências da população que trata do conhecimento da LAI e suas funcionalidades ocorreram mudanças na competência de muitos usuários do serviço público de acesso à informação, de forma a ter sido identificada inovação de Melhoria (GALLOUJ, 2002b) na prestação do serviço.

Quanto à prática do acesso pela população, que foram realizadas capacitações pelo uso dos próprios canais de comunicação oferecidos pelo SIC e e-SIC, identificou-se a ocorrência de inovações casuísticas *Ad hoc* (GALLOUJ, 2002b). Essa inovação ocorreu por meio de

mudanças nas competências dos beneficiários decorrente de relação de interferência ou de coprodução com as competências dos prestadores do serviço.

Nas competências relativas a grupos específicos da população que passaram a se diferenciar e especializar com o tempo, pode-se identificar a ocorrência de inovação de Formalização (GALLOUJ, 2002b), que surgiu ao se introduzir aos beneficiários novos elementos técnicos padronizados para a adoção de um resultado final do serviço.

A partir dos resultados que demonstraram que população foi capacitada sem treinamento formal, por meio de cartilhas feitas pela CGU e das páginas governamentais, com mudanças na competência de muitos usuários do serviço público de acesso à informação, pode ser identificada inovação de Melhoria (Gallouj, 2002b) na prestação do serviço.

Nos resultados que trouxeram que a população passou a se capacitar por tentativa e erro no SIC e outros canais de acesso, identificou-se a ocorrência de inovações casuísticas *Ad hoc* (Gallouj, 2002b). E nos casos, devido ao aprendizado individual ou de categoria decorrente de alta incidência de utilização dos serviços, inclusive por tentativa e erro, com o tempo foram se desenvolvendo novas competências no entendimento e utilização dos canais de acesso à informação, de maneira a poder ser identificada a ocorrência de inovação de Formalização (Gallouj, 2002b).

4.2.4 Mudanças nos Elementos Materiais

Nas entrevistas realizadas em 2014, a primeira mudança material mais observada foi, justamente, a facilidade em implementar as mudanças materiais exigidas pela lei. Isso ocorreu, principalmente no que tange à sala do SIC, pois ou a estrutura já existia ou então foi utilizado algum espaço menos utilizado no órgão e ocupado com material e equipamentos disponíveis, como observados na fala do E2014A “A única coisa foi o posto do SIC, pegamos uma sala meio vaga, dividimos, instalamos uma sala no térreo. Ainda achamos que melhor seria se fosse externo, sem passar pelo segurança. Instalamos PC, impressora, mesa, uma etiquetadora. A mudança física foi mínima.”

A segunda mudança material mais comentada segue a tendência da primeira, que teve como característica central compartilhar a sala do SIC com alguma outra estrutura do órgão, geralmente também responsável pelo atendimento ao público. O E2014D, em cujo órgão o SIC divide sala com a ouvidoria, elucidando tanto o compartilhamento do espaço como da equipe:

“Nós temos na ouvidoria uma pessoa totalmente dedicada ao SIC e outra que coordena o trabalho, mas não é totalmente dedicada ao trabalho”.

A terceira mudança que mais apareceu nas falas dos entrevistados de 2014, esbarrou em um dos pontos curioso para o estudo da implementação da LAI: após a instalação e disponibilização da sala do SIC foi constatado que o SIC físico não recebia demanda significativa pela população. Nas palavras do E2014B: “A procura presencial é muito pequena, quase insignificante. A turma sabe usar a internet”. Esse ponto, de que quase a totalidade das demandas é realizada por meio do e-SIC, foi explicitado pelo E2014C, ao afirmar que: “O SIC, a gente fez ali embaixo. Em três meses apareceu uma pessoa. Aí tiramos o atendente, mas o espaço está lá, quando chegar, você liga e alguém desce. No e-SIC chega muita demanda, no SIC físico não”.

Nas entrevistas realizadas em 2018, a mudança material mais observada foi, justamente, a ausência de necessidade de mudanças materiais. As falas se concentraram na consolidação das alterações já realizadas: “tudo que tinha que ser feito já foi, está tranquilo, número de servidores está compatível com a demanda recebida, o espaço físico tem a sala aqui e lá embaixo. O físico está tranquilo e pessoal também. Não requer mais recursos não”, segundo o E2018A.

A segunda mudança material mais observada nas entrevistas de 2018 confirmou uma tendência apresentada em 2014, qual seja, a ausência da necessidade de SIC físico. Alguns órgãos fecharam suas instalações físicas, outros passaram a compartilhar com outra unidade do órgão, outros ainda mudaram de local. Segundo o E2018D2:

A gente só teve 2 atendimentos físicos. Um foi logo no início, um boy enviado pelo jornalista, e outro na semana passada. A lei fala que a gente tem que ter uma sala, com computador, mas a gente não tem por falta de demanda. Se chegar alguém, ele senta na minha mesa e cadastra o pedido dele. [...]. Hoje em dia com o acesso que a gente tem, celular, tudo informatizado, ninguém precisa vir aqui. E se vier, é por que não sabe fazer e vai pedir ajuda mesmo, aí ela está lá para isso.

Essa tendência pode significar economia para a APF, mas não se consegue prever seus efeitos a longo prazo. Por um lado, o fechamento de SICs físicos podem resultar em economia para a Administração, mas, por outro, ela inibe pessoas com pouca familiaridade ou acesso a meios eletrônicos de buscarem as informações públicas de seu interesse. Mais estudos seriam necessários para se observar os efeitos a longo prazo dessa medida.

Quadro 38 - Resultados sobre elementos materiais do serviço

| Ano | Elementos materiais |
|------|---|
| | Resultados mais encontrados |
| 2014 | Facilidade em implementar as mudanças materiais exigidas pela lei |
| | Compartilhar a sala do SIC com alguma outra estrutura do órgão |
| | SIC físico não recebia demanda significativa pela população |
| 2018 | Ausência de necessidade de mudanças materiais |
| | Ausência da necessidade de SIC físico |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

Observa-se que, sobre os elementos materiais, de forma geral, não foram necessárias alterações físicas significativas nas estruturas ministeriais para se adaptar às determinações da LAI, uma vez que foram utilizados ambientes prévios que já contavam com a infraestrutura necessária.

Quadro 39 - Comparação dos elementos materiais

| Elementos Materiais Inovados em 2014 | Elementos Materiais Inovados em 2018 |
|---|---|
| Facilidade em implementar as mudanças materiais exigidas pela lei | Ausência de necessidade de mudanças materiais |
| Compartilhar a sala do SIC com alguma outra estrutura do órgão | Ausência da necessidade de SIC físico |
| SIC físico não recebia demanda significativa pela população | |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

A LAI parece ter demandado muito pouca mudança material. As respostas de 2014 e de 2018 apontam para a facilidade em se implementar as exigências físicas da Lei, utilizando os materiais já disponíveis e compartilhando com estruturas previamente estabelecidas, geralmente de setor que também atuava com atendimento ao público. Em ambos momentos foi comentada a pouca demanda física, fator especialmente ressaltado em 2018. Ademais, pela ausência de atividades para a infraestrutura física inicialmente exigida pela LAI, está em curso a crescente desativação de salas exclusivas para o SIC.

A ausência de necessidade de mudanças materiais fez com que não fossem identificadas inovações relevantes nesse elemento do modelo de Djellal e Gallouj (2005), pois consideram

que as inovações materiais tratam das mudanças relacionadas ao transporte, à logística e à transformação da matéria, assim como ao ambiente físico, equipamentos eletrônicos ou bens em geral.

No que toca os elementos materiais, de forma geral, não foram necessárias alterações físicas significativas nos ministérios para se adaptar às determinações da LAI, uma vez que foram utilizados ambientes prévios que já contavam com toda a infraestrutura necessária. Nesse sentido, não foram identificadas inovações relevantes nesse elemento do modelo de Djellal e Gallouj (2005), pois consideram que as inovações materiais tratam das mudanças relacionadas ao transporte, à logística e à transformação da matéria, assim como ao ambiente físico, equipamentos eletrônicos ou bens em geral.

Dessa forma, identificou-se que pelas características dessas mudanças, ou falta de mudanças, inicialmente realizadas pela LAI, já está em curso o aprofundamento ou retrocesso dessas alterações de cunho material, com a crescente desativação de salas exclusivas do SIC por falta de demanda da população.

4.2.5 Mudanças nos Elementos Informacionais

A mudança informacional mais comentada pelos entrevistados de 2014 ocorreu por meio da adaptação das bases de dados estruturantes governamentais e dos ministérios para serem disponibilizados em Transparência Ativa. Nesse sentido, os sistemas estruturantes do Governo Federal, como Siape, Siconv e Siop foram citados como fontes facilitadoras de informações, conforme o E2014A:

Praticamente o que o sujeito acessa são os sistemas corporativos do governo. O que temos é o que o governo usa. Estamos trabalhando um programa, com informações específicas, que integre as informações do Ministério. O Ministro mesmo diz isso: aqui para você conseguir alguma informação, você tem que ligar para alguém. No nosso planejamento estratégico tem um projeto de sistema que integra as informações. Será gerado num formato que permita dados abertos. Não é que achamos que não deva abrir, é porque não temos.

Assim, para além dos sistemas estruturantes, observou-se a tendência dos ministérios em disponibilizar ativamente suas próprias bases de dados. Em outras palavras, a inovação por meio das trajetórias setoriais da organização, incluindo a adoção de soluções de TIC que permitiram a compatibilidade de redes distintas e a disponibilização de bases de dados próprias. Por mais que distintos do sistema e-SIC, essas bases de dados pré-existentes em conjunto com os sistemas estruturantes parecem constituir subsídios informacionais relevantes. Como elucidou o E2014E1: “O que era nosso, da área finalística, já está aqui dentro. Os bancos de

dados nossos já estão aqui, e o que tem aqui está lá no Serpro. O resto que a gente tem de dados são os sistemas estruturantes, que não tem nada a ver com a gente: SIAPENET, SIASG, SIAFI”.

A segunda mudança informacional mais relatada pelos entrevistados foi a reestruturação do sistema de gestão informacional na APF por meio do e-SIC, sistema eletrônico que centralizou as demandas e facilitou sua tramitação para as áreas finalísticas. Tal mudança teve como objetivo fomentar a implementação da lei, facilitando o acesso à informação e controlando os prazos, conforme descrito pelo E2014F:

Os cadastros de pedido podem ser feitos pelos cidadãos mediante formulários impressos ou diretamente pelo sistema do e-SIC. Ambos os instrumentos de solicitação de informações foram padronizados para os SICs do Poder Executivo Federal, em conformidade com as determinações do Decreto nº 7724 (2012), que regulamenta a Lei de Acesso à Informação. Desta forma, o sistema garante um mecanismo de entrada única para o governo federal, de forma a facilitar o acesso ao serviço para os cidadãos e também garantir o controle às estatísticas de implementação da Lei, para que a CGU exerça o controle do cumprimento de seus dispositivos.

Nas entrevistas realizadas em 2018, os respondentes ressaltaram como mudança informacional de relevância, a utilização do Sistema Eletrônico de Informação (SEI) como subsídio ao e-SIC. O SEI consiste em um sistema eletrônico do governo federal, decorrente de iniciativas de papel zero. Aparentemente, a prática desenvolvida por alguns ministérios foi de, ao receber uma demanda pelo SIC eletrônico, inseri-la no SEI e distribuir para as áreas dentro do órgão, com todo o controle e limitações do SEI. As áreas respondem e essa devolutiva é enviada ao cidadão via e-SIC. Alguns entrevistados ressaltaram a facilidade em fornecer acesso ao SEI para determinado processo, pelo número de protocolo, sem a necessidade de digitalizar ou fotocopiar, como feito antigamente. Segundo o E2018F1:

Sobre o SEI, é um sistema que foi desenvolvido pelo TRF4. Mas o SEI é um sistema de processo administrativo, é para tratar eletronicamente os processos internos do órgão. Tem órgão que atende os pedidos do e-SIC como se fosse um processo interno. Mas as demandas do e-SIC e da Ouvidoria têm prazos diferentes, tem características diferentes. A gente até chegou a verificar para usar aqui, mas o pedido de informação exige muito mais do que o SEI oferece para tratar de pedidos de acesso à informação e processos de Ouvidoria.

O E2018E ressaltou que:

A grande mudança que ocorreu nos últimos tempos foi o processo eletrônico, o SEI. Nele, quando você cria um processo, a primeira coisa que ele pergunta é se o processo é público ou não. Acho que 98% dos processos são públicos. Isso não é a classificação de sigilo da LAI, que é outro processo diferente, tem que criar uma justificativa, enquadrar na LAI. O SEI mudou por que hoje não pode mais criar um processo e colocar na gaveta. Hoje ninguém senta em cima mais, tudo que está circulando está no SEI. Os processos antigos... acho que a grande mudança foi isso. A partir do momento que todas as informações estão disponibilizadas, as pessoas se preocupam em fazer um bom trabalho, por que sabem que todo mundo pode ver, tem que ser um trabalho consistente. As informações serão disseminadas.

A segunda mudança informacional mais comentada, em 2018, foi em relação à forma de produção e divulgação dos dados abertos, com ênfase em DGA. A disponibilização de dados em formato aberto também é uma exigência da CGU, que tem feito esse trabalho nos órgãos da APF. Inicialmente, os dados abertos pareciam estar muito focados em dados governamentais, ou seja, os que eram produzidos dentro do órgão. Com o tempo, houve uma tendência a se ampliar o entendimento e se passou a compreender que são dados governamentais aqueles produzidos com recursos públicos, o que inclui pesquisas científicas. O E2018E explica que:

Os resultados têm que ser disponibilizados, não só os resultados, mas toda a base da pesquisa, num repositório, essa é a tendência mundial, nos Estados Unidos já é assim. Aí tem a resistência da comunidade científica. Essa é a discussão da lei, até onde ela vai? E só dado governamental? E tudo? [...] O mundo caminha para dados abertos, o mundo todo, e não só o governo. Agora uma opinião minha: tem que ver o benefício para a sociedade. Acho eu isso vai extrapolar para o nível da sociedade, saindo do nível do governo.

A terceira mudança informacional mais comentada foi a possível necessidade de um sistema mais robusto de gestão da informação, possivelmente para substituir o e-SIC. Esse item foi comentado quando vários entrevistados relataram as limitações do e-SIC para tramitações internas de pedidos de informação e as limitações do SEI para controles de prazos. Quanto a um novo sistema, o E2018F2 afirmou que:

A gente está desenvolvendo o sistema aqui, de acordo com nosso fluxo de atendimento interno, que pelo que temos conversado é o fluxo de todo mundo. O pessoal da CGU se interessou e quando sair o sistema, talvez substitua o e-SIC. O nome é Sistema de Demandas do SIC (SD-SIC). A gente já tem ele hoje, mas é bem limitado e, por isso, estamos ampliando. [...] A gente está pegando tudo que o e-SIC tem e trazendo para o sistema. E dentro desse sistema, estamos construindo toda a tramitação interna, como ela tem que acontecer nesse órgão, gerar relatórios específicos e o processo de retorno. Se a gente conseguir, a gente não vai precisar mais entrar no e-SIC e vai ser um sistema só.

Quadro 40 - Resultados dos elementos informacionais

| Ano | Elementos Informacionais Resultados mais encontrados |
|------|---|
| 2014 | Adaptação das bases de dados estruturantes |
| | Reestruturação do sistema de gestão informacional |
| 2018 | Utilização do Sistema Eletrônico de Informação (SEI) como subsídio ao e-SIC |
| | Forma de produção e divulgação dos dados abertos, com ênfase em DGA |
| | Necessidade de um sistema mais robusto de gestão da informação, possivelmente para substituir o e-SIC |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

Observou-se que os elementos informacionais do serviço de acesso à informação são relacionados às capacidades de capturar, transportar, arquivar e atualizar informações inerentes ao serviço (DJELLAL; GALLOUJ, 2005). Quando se observa os resultados obtidos em 2014 e 2018, nota-se que são estão presentes mudanças consistentes para a implementação do serviço de acesso.

Quadro 41 - Comparação dos elementos informacionais

| Elementos Informacionais Inovados em 2014 | Elementos Informacionais Inovados em 2018 |
|---|--|
| Adaptação das bases de dados estruturantes | Utilização do Sistema Eletrônico de Informação (SEI) como subsídio ao e-SIC. |
| Reestruturação do sistema de gestão informacional | Forma de produção e divulgação dos dados abertos, com ênfase em DGA Necessidade de um sistema mais robusto de gestão da informação, possivelmente para substituir o e-SIC |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

A adaptação das bases de dados estruturantes do governo federal sugere a ocorrência de Inovação Incremental, com a adição de DGA nos elementos informacionais e metodológicos e com a modificação de um produto final, agora mais voltado para a transparência ativa.

A reestruturação do sistema de gestão informacional e a nova forma de produção e divulgação de dados na APF é coerente com uma das premissas da abordagem tecnicista do modelo proposto por Barras (1986, 1990), que pode ser adotado para analisar os *e-services*. Além das inovações observadas em *back e front office* por meio da adição de TIC, os serviços prestados em rede pela Internet podem levar à “mudança da natureza da relação ao iniciar uma nova forma de parceria mais interativa com o cliente-usuário” (SUIRE, 2007), de forma a inovar as relações entre o governo e o cidadão (*Government to Citizen - G2C*). Ainda segundo Suire (2007), a computadorização e automação na administração pública tiveram o efeito de requalificar os prestadores de serviços de *back office* e melhorar a qualidade dos serviços de *front office*. Por tais motivos, identificou-se a ocorrência de inovação Radical (GALLOUJ, 2002b) com a implementação dessas alterações no elemento informacional do serviço prestado.

O uso de novas soluções em TIC, como a utilização do SEI e a criação de um novo sistema (mais robusto) para possível substituição do e-SIC, é coerente com a mesma premissa da abordagem tecnicista de Barras (1986, 1990), que reflete as inovações na relação de Governo

com Governo (*Government to Government - G2G*). Também pode ser identificada aqui a vertente tecnologista de Soete e Miozzo (1990) no ponto que defende que as trajetórias organizacionais da inovação em serviço, incluídos os públicos, não são simples adoções de produtos tecnológicos produzidos em outros locais. As organizações são passíveis de produzir tecnologias próprias ou, ao menos, influenciar as especificações tecnológicas e direcionar as inovações.

A priorização da Transparência Ativa, sua compatibilização com o conceito DGA e à própria unificação da estrutura do sistema de acesso à informação são coerentes com o modelo de Djellal e Gallouj (2005) que determina que as inovações informacionais são as mais comuns nos serviços voltados para a administração. Os autores tratam da dinâmica proporcionada pela melhoria dos sistemas de informação e comunicação, seja na produção, captura, comunicação ou no arquivamento de dados, os quais, geralmente, decorrem do advento de novas tecnologias.

Os resultados que relacionam o desenvolvimento dos sistemas estruturantes governamentais e das bases de dados ministeriais com o aumento da transparência ativa são coerentes com o modelo de Djellal e Gallouj (2005) que determina que as inovações informacionais são as mais comuns nos serviços voltados para a administração e controle do fluxo de informações e tratam da dinâmica proporcionada pela melhoria dos sistemas de informação e comunicação, seja na produção, captura, comunicação ou no arquivamento de dados e, geralmente, ocorre pelo advento de novas tecnologias.

Os resultados que apresentam o desenvolvimento do e-SIC como um sistema unificado na administração pública federal, com os efeitos de facilitar o acesso e controle da informação, são coerente com a abordagem tecnologista de Soete e Miozzo (1990), mais focada nas trajetórias tecnológicas das organizações em que são consideradas as inovações tecnológicas desenvolvidas pelo setor manufatureiro. Identificou-se a inovação por meio das trajetórias setoriais da organização, pela evoluções no serviço observado pela adoção de soluções de TIC que garantiram a compatibilidade de redes distintas e permitiram a pronta disponibilização de bases de dados próprias.

Por sua vez, o desenvolvimento de sistemas informatizados internos nos ministérios, inclusive com a utilização das bases de dados preexistentes, é coerente com uma das premissas da abordagem tecnicista do modelo proposto por Barras (1986, 1990), que pode ser adotado para analisar os *e-services*. Além das inovações observadas em *back e front office* por meio da adição de TIC, os serviços prestados em rede pela Internet podem levar à “mudança

da natureza da relação ao iniciar uma nova forma de parceria mais interativa com o cliente-usuário” (Suire, 2007), de forma a inovar as relações entre o governo e o cidadão (*Government to Citizen - G2C*). Por tais motivos, identificou-se a ocorrência de inovação Radical (Gallouj, 2002b) com a implementação dessas alterações no elemento informacional do serviço prestado.

4.2.6 Mudanças nos Elementos Metodológicos

Nas entrevistas realizadas em 2014, a mudança metodológica mais comentada pelos respondentes teve caráter estruturante, ou melhor, correspondeu a criação de um modelo de estruturação do serviço de acesso. Foi bastante citada a estratégia do uso de “pontos focais”, servidores lotados nos vários setores do ministério que cumpriam a função de receber e redistribuir as demandas de acesso. A presença de pontos focais parece ser uma resposta às, muitas vezes, estruturas hierárquicas dos ministérios. Para implementar a lei, os órgãos se organizaram internamente, alguns com mais formalismo outros com menos. Um exemplo mais formal é descrito pelo E2014F:

Também posso citar o modelo de gestão preparatório adotado, dividido em três subgrupos, ou níveis de participantes. Isso é importante para entender a lógica trazida pela Lei de Acesso. O primeiro subgrupo é composto pelos “pontos focais”, aproximadamente 20 representantes e seus respectivos suplentes, que redistribuem os pedidos internamente para cada uma das secretarias do ministério. O segundo é integrado por aproximadamente 180 servidores, e se responsabiliza pela elaboração e pelo conteúdo da resposta, e o terceiro grupo é composto por cerca de 60 pessoas, que responde pelo suporte técnico à elaboração da resposta.

A segunda mudança metodológica mais comentada foi a criação de procedimentos do controle interno. Cada órgão parece ter uma forma específica de controlar a tramitação da resposta internamente, as quais divergem entre si. Entre as mais relevantes estão os procedimentos para controlar dos prazos para a resposta, conforme o E2014E3: “Tenho uma planilha com datas, locais. Lembramos sempre três dias antes. Eu sempre cobro dos pontos focais, o secretário fica sabendo em cópia do e-mail”. Alguns órgãos também realizam alterações nos seus procedimentos-padrão quando identificam casos percebidos como irregulares ou abusivos por parte dos usuários do serviço, como afirma o E2014C:

Às vezes deixamos para o último dia, quando vemos que é jornalista. Ainda pedimos mais 10 dias de prorrogação, para não dar pauta de graça para jornalista. Checamos CPF e RG. Quando o CPF é falso, não respondemos, porque o cidadão é obrigado a se identificar. Quando vemos que é jornalista, mandamos para a assessoria de comunicação social. A gente faz esse controlezinho.

Por fim, nas entrevistas de 2014, a terceira mudança metodológica identificada foi o estabelecimento de novos procedimentos para lidar com a documentação classificada, uma das inovações trazidas pela LAI. As normas referentes à classificação, desclassificação e trato dos documentos classificados e demais informações sigilosas tiveram mudanças significativas e passaram a alterar procedimentos adotados nos ministérios, incluindo a edição de diretrizes e normativos internos.

Já nas entrevistas realizadas em 2018, a mudança metodológica mais comentada foi a digitalização do acervo documental, em parte para ser disponibilizado ativamente. Muitos órgãos possuem grande acervo documental físico, que deve ser preservado e guardado por determinado período. As novas tecnologias de gestão documental e a demanda por transparência incentivam a digitalização desse acervo. Surge então, como comentado pelos entrevistados, uma questão de ordem financeira, dado que os órgãos possuem recursos muitas vezes limitados e, portanto, dificuldade para arcar com o serviço de classificação e digitalização do acervo. Como explicado pelo E2018C:

A quantidade de documentos produzidos representa um desafio para a concessão de acesso à informação na medida em que as expectativas dos solicitantes frequentemente se baseiam em tecnologias tornadas disponíveis em período relativamente recente, como busca eletrônica por palavras-chave e outros critérios. Há em curso hoje iniciativas para digitalização e indexação eletrônica de documentação sob custódia que permitirão localizar documentos com mais precisão e rapidez.

A segunda mudança metodológica mais comentada foi o aprimoramento dos controles internos dos Ministérios. Em 2014 houve a criação de controles, especialmente para prazos. Aqui, trata-se de incremento do controle para elementos mais qualitativos, como observado pelo E2018F2:

Para atender a LAI temos que saber quanto tempo interno cada pessoa terá. Antes de ser criada a Ouvidoria a gente tinha vários canais, mas sem gestão. Quando eu digo sem gestão é porque você não mensura o que está chegando. E não tabula. Como está o serviço do Ministério como um todo? Hoje como os pedidos estão no sistema da CGU, eles ganham um número e esse número segue até o final. Se vemos respostas evasiva, a gente volta na área e fala que eles não estão respondendo. Quando argumentam que foi o Secretário que achou melhor não responder, dizemos que hoje em dia não existe mais isso. É muito bom essa evolução.

Quadro 42 - Resultados dos elementos metodológicos

| Ano | Elementos metodológicos Resultados mais encontrados |
|------------|---|
| 2014 | Criação de um modelo de estruturação do serviço de acesso |
| | Criação de procedimentos de controle interno |
| | Estabelecimento de novos procedimentos para lidar com documentação classificada |
| 2018 | Digitalização do acervo documental |
| | Aprimoramento dos controles internos dos Ministérios |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

Notou-se que os elementos metodológicos, ou seja, as normas e procedimentos internos que tratam de como a prestação do serviço deve ser realizada (DJELLAL; GALLOUJ, 2005) tiveram seus mecanismos de garantia do acesso e proteção do sigilo da informação inovados.

Quadro 43 - Comparação dos elementos metodológicos

| Elementos Metodológicos Inovados em 2014 | Elementos Metodológicos Inovados em 2018 |
|---|--|
| Criação de um modelo de estruturação do serviço de acesso | Digitalização do acervo documental |
| Criação de procedimentos de controle interno | Aprimoramento dos controles internos dos Ministérios |
| Estabelecimento de novos procedimentos para lidar com documentação classificada | |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

A criação de um modelo de estruturação do serviço, a elaboração e o aprimoramento de procedimentos de controle interno e o estabelecimento de novos procedimentos para lidar com documentação classificada, sugerem a ocorrência de inovação de Formalização (GALLOUJ, 2002b). Essa inovação parece ter ocorrido pela padronização nos elementos técnicos, ou seja, por ter organizado racionalmente as operações técnicas intangíveis de forma a uniformizar uma ou mais características da prestação dos serviços providos.

Observa-se, aqui, que foram necessárias mudanças estruturais para a adequação às demandas trazidas pela LAI. Dessa forma, verifica-se a ocorrência de inovação com a implementação dessas alterações no elemento metodológico do serviço prestado. As alterações

no elemento metodológico parecem se contrapor a tendência da burocracia pública de adotar comportamentos aversivos ao risco, minorando a possibilidade de inovação (AGRANOFF, 2014).

Os resultados que trazem o estabelecimento de um novo modelo de gestão da informação adaptado às estruturas hierárquicas dos ministérios, e pelas profundas mudanças estruturais que ocorreram para se adequar às demandas trazidas pela LAI, identificou-se a ocorrência de inovação Radical (Gallouj, 2002b) com a implementação dessas alterações no elemento metodológico do serviço prestado.

Quanto ao estabelecimento dos citados procedimentos para controlar os prazos e coibir abusos pelo cidadão, identificou-se a ocorrência de inovação de Formalização (Gallouj, 2002b), assim como nas alterações nos elemento metodológico do serviço de acesso decorrentes do estabelecimento de procedimentos para lidar com documentação classificada.

4.2.7 Mudanças nos Elementos Relacionais

A mudança relacional mais comentada nas entrevistas de 2014 foi referente ao empoderamento dos servidores. Foi ressaltado o papel ativo assumido pelos servidores na implementação da Lei, tanto na organização do trabalho como no trato com o cidadão e caracterizado como “surpreendente” essa atitude de engajamento e aumento da autonomia. Segundo o E2014A, os servidores passaram a: “Sentir que a relação era deles com o cidadão. Aquilo eles foram sentindo na carne, adotando posturas proativas, orientando com o *site*, como pedir a informação” e continua:

É o que o pessoal fala de *empowerment*. Aconteceu meio que por acaso. Se o pessoal sentisse que o dirigente a que se vinculava o serviço tinha desinteresse pelo tema, eles assumiam. Deu o *empowerment* aos servidores, que passaram a se sentir responsáveis.

A segunda mudança relacional mais presente nos discursos foi a transparência como dever funcional. Parece que os servidores públicos passaram a entender os dados e as informações como acessíveis a todos e isso alterou a forma como produzem e gerem a informação. Nas palavras do E2014F, os servidores “já produzem os dados pensando na forma de sua divulgação. Ou seja, sofreu um golpe a cultura do sigilo e da manutenção de informações como instrumento de poder por parte de quem atua no Estado, seja o corpo político quanto burocrático”.

A terceira mudança relacional mais presente nas falas dos entrevistados de 2014 foi a melhoria da relação entre o cidadão e o servidor público. Isso parece ter decorrido do aumento da transparência em função da nova postura do servidor em tratar o dado como público, de forma a reconhecer o direito de acesso do cidadão sobre ele. Nesse sentido, a redução dos documentos classificados contribuiu, pois, segundo o E2014B, “O tratamento do cidadão melhorou porque sumiu as tarjetas do confidencial. A pessoa dizia que era confidencial e aí era. Não tem porque ter tanto confidencial. Não vejo mais nada confidencial, aquilo sumiu. Era até meio ridículo”.

Já na segunda rodada de entrevistas, realizadas em 2018, a mudança relacional mais comentada foi o declínio da cultura do sigilo e aumento da tranquilidade em difundir a informação. Isso parece ter se refletido como benéfico para o servidor, pois foi comentado que estão mais tranquilos, “mais relaxados em relação a informação que se produz hoje em dia”. Nas palavras do E2018E:

Depois que publicou a LAI, as pessoas [...] ficavam preocupadas que não queriam que todos soubessem aquilo que ela fazia. A cultura do sigilo, e aquela coisa corporativa. [...]. Com o tempo, isso foi diluindo e o que ela faz não tem problema ser divulgado e tem mais que ser divulgado mesmo. A sociedade tem que saber o que o servidor está fazendo. Toda mudança de cultura passa por isso. A pessoa leva um choque, retrai e depois vai assimilando. Então essa foi a grande mudança. As pessoas absorveram o impacto e agora as coisas fluem muito bem. Vejo muitas pessoas discutirem o que deveria ser divulgado em dados abertos, as pessoas estão mudando para divulgar as bases de dados”.

A segunda mudança relacional mais relatada foi o aumento das iniciativas de divulgação dos trabalhos produzidos. Aparentemente a cultura da transparência fomentou nos servidores iniciativas de divulgação dos trabalhos por eles produzidos, conforme ressaltado pelo E2018E:

Outra coisa que não tem a ver com a lei, mas eu percebo muito: o servidor público carrega aquela coisa, querem mostrar o que fazem, quando cheguei aqui fiquei surpreso com o tanto de coisa que o ministério faz, aí as pessoas querem que seja divulgado por que o trabalho que elas fazem é importante. Isso perpassa a lei, é uma coisa maior. As pessoas falam “eu trabalho aqui e quero que isso seja divulgado”.

Quadro 44 - Resultados dos elementos relacionais

| Ano | Elementos relacionais Resultados mais encontrados |
|------|--|
| 2014 | Empoderamento dos servidores |
| | Transparência como dever funcional |
| | Melhoria da relação entre o cidadão e o servidor público |

| | |
|------|---|
| 2018 | Declínio da cultura do sigilo e aumento da tranquilidade em difundir a informação |
| | Aumento das iniciativas de divulgação dos trabalhos produzidos |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

Foi observado que os elementos relacionais, que tratam das formas de interação entre o prestador e o beneficiário do serviço (DJELLAL; GALLOUJ, 2005), parecem ter se beneficiado com a LAI, em especial, em função das mudanças abaixo observadas.

Quadro 45 - Comparação dos elementos relacionais

| Elementos Relacionais Inovados em 2014 | Elementos Relacionais Inovados em 2018 |
|--|---|
| Empoderamento dos servidores | O aumento das iniciativas de divulgação dos trabalhos produzidos |
| Transparência como dever funcional | Declínio da cultura do sigilo e aumento da tranquilidade em difundir a informação |
| Melhoria da relação entre o cidadão e o servidor público | |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

O maior empoderamento dos servidores parece ter influenciado positivamente a relação de serviço entre prestador e beneficiário, colocando-o num lugar de mais abertura e empatia. A melhora na relação do servidor com o cidadão decorreu do aumento da transparência em função da nova postura do servidor em tratar o dado como público, de divulgar os trabalhos que estão sendo produzidos e de ter mais tranquilidade na difusão da informação, ou seja, a percepção da transparência como dever funcional.

Essa postura caminha ao encontro de reconhecer o direito de acesso do cidadão à APF e parece coerente com a Inovação Incremental, de forma a implicar em alteração no produto final.

Nos resultados que tratam das formas de interação entre o prestador e o beneficiário do serviço melhoraram grandemente com a LAI, principalmente em função das três mudanças abaixo observadas, de modo que podiam internalizar o trabalho ou redirecionar, quando fosse para o setorial mais apropriado, identificou-se a ocorrência de inovação Radical (Gallouj, 2002b) na prestação do serviço de acesso à informação.

Em outro grande resultado, na qual também foi identificada a ocorrência de inovação Radical (Gallouj, 2002b) na prestação do serviço, a melhora na relação do servidor com o cidadão decorreu do aumento da transparência em função da nova postura do servidor em tratar o dado como público, de forma a reconhecer o direito de acesso do cidadão sobre ele.

4.3 IDENTIFICAÇÃO DOS IMPACTOS SUPERVENIENTES

O terceiro momento da entrevista buscou explorar as consequências da inovação, por isso enfatizou quatro elementos: os benefícios, problemas, controvérsias e desafios.

Uma vez que a Lei foi implementada, suas consequências são observadas e aqui denominadas como impactos supervenientes. Observam-se os motivadores e as barreiras a partir dos benefícios e problemas encontrados, comparando com os resultados do estudo do National Audit Office, de 2009. Por fim, são apresentadas as controvérsias e os desafios, sob o prisma da difusão da inovação.

4.3.1 Benefícios

Nas entrevistas de 2014, quando perguntado sobre quais os principais benefícios da LAI para a APF, a maior parte dos respondentes citou benefícios difusos para a sociedade e administração pública federal como um todo. A percepção mais geral foi a de que a lei trouxe benefícios difusos, como a transparência, eficiência e o desenvolvimento de práticas de *accountability*. Conforme o E2014C: “Você tem o direito de saber onde seu dinheiro está sendo gasto. A Lei é uma ferramenta para o cidadão cobrar de seus representantes. Ela é importante para a questão de gastos e para o que o governo mostre o que está fazendo, como está fazendo”.

O segundo benefício mais lembrado foi o incremento da autonomia de setores e maior integração de servidores com a sociedade. As respostas parecem indicar que a LAI também alterou a percepção do agente público quanto a si mesmo, de forma a trazer uma maior conexão e sensação de pertencimento do servidor à sociedade. O E2014A colocou essa percepção nos seguintes termos: “[os servidores] sentiram que a relação era deles com o cidadão. Aquilo eles foram sentindo na carne, adotando posturas proativas, orientando com o site, como pedir a informação” e continua:

Há um termo que o pessoal gosta, que é o sentimento de “pertencimento”. É um chavão usado no setor público e privado, acho que veio da psicologia. Pela minha avaliação, dá para perceber que os servidores sentiram pertencimento com o SIC. Mas

não é pertencimento ao Ministério, é ao cidadão, à sociedade. Aquele sentido de estar servindo ao cidadão. É a conscientização dos servidores do seu papel com o cidadão.

Nas entrevistas de 2014, o terceiro benefício mais comentado pelos entrevistados foi a sensibilização da população quanto aos próprios direitos e, de forma mais específica, a importância de se poder ter acesso à informação e os benefícios decorrentes.

Já nas entrevistas realizadas em 2018, o benefício mais lembrado foi a constatação de que a administração pública pode ser transparente e, complementarmente, que o cidadão pode ser fiscal. As falas apontaram que, apesar das dificuldades iniciais, houve movimento positivo no sentido de atender à lei e implementá-la, melhorando a imagem da APF como um todo. A APF hoje se esforça para ser o mais transparente possível e, conforme afirmou o E2018D1, “todo mundo tem que pensar duas vezes antes de fazer algo, por que hoje é transparente, está tudo no processo, não tem nada a esconder”. Nesse mesmo sentido, a imagem negativa da caixa preta vai se dissipando, nas palavras do E2018A:

o benefício que foi identificado é mostrando que o órgão, a instituição é transparente. Isso ajuda a tirar a imagem negativa que ainda tem. [...] as ferramentas de transparência e, dentre elas o SIC, nos ajudam a mostrar que tudo que você está falando aí pode ser consultado, está disponível. A ferramenta do SIC ajuda a melhorar a imagem do órgão para fora, mostrar que é um trabalho sério.

De forma complementar, é trazida a questão do controle social que passou a ser de possível execução pelo cidadão. Isso parece ser percebido no dia a dia dos entrevistados, pois nas palavras do E2018F2,

Tivemos agora o lançamento do novo portal da transparência. Quando vemos os números, percebemos que os cidadãos estão antenados, eles querem saber para onde está indo esse dinheiro, como está sendo gasto. Eu acho bárbaro ver essa hora em que se está dando transparência, está fazendo o cidadão participar como fiscal da sociedade. Isso ajuda muito aqui, porque dá uma outra força e status para o trabalho.

O segundo benefício mais citado foram as vantagens que o aprimoramento da transparência ativa e dados abertos trouxeram para a própria administração pública. Pelas falas dos entrevistados, percebeu-se que a transparência incentiva a participação e essa, por sua vez, se provoca contribuições, sugestões, *feedbacks* beneficiam a própria APF. Cria-se, assim, um círculo virtuoso ou, nas palavras do E2018E, “isso acaba gerando um retorno para a própria área” e do E2018F2, “[...] essas manifestações podem ensejar mudanças nos processos do serviço público, [...] com certeza é um caminho sem volta”. Os benefícios também apontaram a melhorias no gasto, como ocorreu com o cartão corporativo e o TaxiGov. Conforme lembrado pelo E2018F2:

Reduziu o tipo de gasto. Reduziu o gasto indevido. Quem tem cartão corporativo são autoridades. Não é o Zé. E o valor específico para usar então corporativo, não é fácil usar, por que tem muitas regrinhas. As regrinhas foram criadas na hora em que se abriu a informação. Criou regras para se fazer o controle mesmo. São coisas que estão sendo reduzidas que tem um impacto na despesa, na Administração como todo e trazem a participação do cidadão essas despesas. [...] A questão foi com o que se gasta. Com o que se pode gastar. Por exemplo, se você vir agora transporte, reduziu-se todas aquelas empresas e contratos enormes de transporte para o servidor. Se criou o TáxiGov, que é tudo registrado aonde você vai. Aqui se reduziu todos os carros oficiais dos Secretários todos. Só aquilo foi uma virada. Agora cada um usa o táxi, como em qualquer país desenvolvido. Isso traz transparência. Hoje quem tem direito a carro é o ministro de estado e o Secretário-Executivo. Então são despesas que vão se reduzindo com a participação do cidadão. O cidadão está tendo acesso aos gastos do TáxiGov. Está tudo sendo publicado. Claro que se retiram as informações que podem ser sensíveis, tem coisa que é dispensável, mas o que pode ser aberto é aberto.

O terceiro benefício mais lembrado foi a unificação de sistemas e a criação de indicadores de transparência. Isso foi apresentado na forma de mudanças na gestão da informação, com a criação de inventário de dados, de sistemas georreferenciados e de indicadores de transparência. O caso concreto é ilustrado pelo E2018F2:

Tudo que a gente fez agora, foi para que a gente pudesse criar um indicador de transparência. Se eu tenho 200 conjuntos de dados que eu posso abrir, e eu tenho 100 abertos, então faltam 50%. Como está meu indicador de transparência? Esse plano de dados foi um trabalho maçante, com participação geral, que a ideia era o seguinte: tem que abrir dados. Esse é o trabalho da área de TI? Sim, mas que em geral os dados são as áreas. Quem é o dono do dado são as áreas. Quem tem que levar os dados e atualizar a luz são as áreas. Esse trabalho está sendo muito rico. Foi bem elogiado pela CGU, foi publicado em julho desse ano e estamos trazendo as pessoas a participar. Você não é o convidado da festa, você faz parte da festa.

Quadro 46 - Resultados: benefícios da LAI

| Ano | Benefícios da LAI |
|------|--|
| | Resultados mais encontrados |
| 2014 | Benefícios difusos para a sociedade e administração pública federal como um todo. |
| | Incremento da autonomia de setores e maior integração de servidores com a sociedade |
| | Sensibilização da população quanto aos próprios direitos |
| 2018 | Constatação de que a administração pública pode ser transparente |
| | Vantagens que o aprimoramento da transparência ativa e dados abertos trouxeram para a própria administração pública. |
| | Unificação de sistemas e criação de indicadores de transparência |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

Com os resultados que demonstraram a instituição da obrigação legal de atender prazos para a resposta, assim como as facilidades instituídas ao cidadão para realizar o processo de acesso, deu-se plena efetividade ao direito de acesso. Neste ponto foi considerada a

ocorrência de inovação Processual (Halvorsen *et al.*, 2005; e Bekkers *et al.*, 2006) em função tanto da nova facilidade de se utilizar o serviço, além do reconhecimento do direito ao acesso à informação, a criação do direito de que esse acesso ocorra de forma célere.

Nas respostas que demonstraram que trouxeram a relação de aumento da transparência da informação e a conscientização na administração pública de que os dados são do Estado como ente representante da sociedade, foi identificada a incidência de inovação Organizacional, nos termos de Bekkers *et al.* (2006).

4.3.2 Motivadores

A difusão da inovação está intrinsecamente relacionada aos seus elementos motivadores. O interesse em observar os motivadores se deu em virtude da mudança administrativa que foi a LAI e por essa ser uma lei que “pegou”, em oposição a outras que não tiveram o mesmo sucesso. Pode-se dizer que a motivação é função da percepção de benefícios e esses, tanto em 2014 como em 2018, foram bastantes positivos em relação à LAI.

Quadro 47 - Comparação dos benefícios

| Benefícios das Inovações em 2014 | Benefícios das Inovações em 2018 |
|---|---|
| Benefícios difusos para a sociedade e a administração pública federal como um todo. | Vantagens que o aprimoramento da transparência ativa e dados abertos trouxeram para a própria administração pública |
| Incremento da autonomia de setores e maior integração de servidores com a sociedade | Unificação de sistemas e criação de indicadores de transparência |
| Sensibilização da população quanto aos próprios direitos | Constatação de que a administração pública pode ser transparente |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

Houve a percepção, em ambos anos, de que tanto a sociedade como a APF são as grandes beneficiárias da Lei. Isso se dá tanto por meio do incremento de autonomia, da integração, da sensibilização da população, da melhora da gestão interna e de alteração do entendimento da APF. Observou-se um aumento na relação entre os prestadores e os

beneficiários do serviço de acesso à informação, com consequências positivas difusas em diversas áreas.

Esses achados parecem dialogar com os motivadores apresentados no estudo do National Audit Office. Os benefícios difusos para a sociedade e as vantagens que a transparência trouxe para a APF se correlacionam com o “foco na economicidade e eficiência” além dos “objetivos estratégicos”. Já a sensibilização da população quanto aos próprios direitos parece se relacionar à “forma como as ideias são apoiadas” e a constatação de que a administração pode ser transparente se relaciona à “atitude frente a riscos” e também aos “servidores inovativos e criativos”.

4.3.3 Problemas

Nas entrevistas realizadas em 2014, o problema mais citado pelos entrevistados foi justamente a própria definição normativa e os prazos para a implementação da LAI, por alguns, tida por tecnicamente deficiente. Isso parece ter decorrido da falta de planejamento ou discussão prévia sobre a implementação da LAI, que, para alguns, foi feita de forma apressada e sem padronização pelos ministérios. Conforme o E2014C, não havia padronização na forma como tratar os problemas de ordem prática que foram surgindo com a implementação da Lei, entre eles, a classificação de documentos sigilosos. Nas palavras desse entrevistado, “A Lei foi apressada, não teve tempo de ter algo padronizado, governamental. [...] teríamos que ter uma estrutura mais sólida, preparada para a Lei. O governo, por exemplo, não fez um formulário de classificação igual para todos. Cada órgão fez seu próprio sistema de classificação”. Para alguns entrevistados, a Lei não apresentou especificações suficientes em pontos importantes, com consequências na implementação e posterior execução dos serviços, principalmente do ponto de vista sistêmico. Esse parece ter sido o caso da sobreposição de competências gerada em alguns ministérios sobre quem é do SIC e quem é da ouvidoria, conforme o descrito pelo E2014D: “Eu tenho hoje um pouco dessa ‘esquizofrenia’, quem é SIC quem e não é SIC, somos uma equipe, todos trabalham juntos. Mas há algum grau de especialização”.

O segundo problema mais relatado pelos entrevistados trata das novas vulnerabilidades que a LAI trouxe em função das comunicações internas dos ministérios. Nesse ponto, os respondentes ressaltaram o possível risco de interpretações equivocadas dos documentos preparatórios que viessem a ser posteriormente divulgados:

Outra inovação da LAI foi apontar que a redação das informações tem que ser o mais impessoal possível. Ela não pode insinuar decisões, posições. Isso nem sempre existe.

Como tudo é público, ficamos mais vulneráveis a interpretações errôneas sobre os documentos escritos. Assim exige cuidado na forma como escrever, não para ocultar, mas para não causar a histeria coletiva, interpretações errôneas. E1

No mesmo sentido, o E2014C afirmou que:

[...] muito do que acontece circulará apenas por e-mail. Isso para simplificar a vida deles, mas isso não tem proteção nenhuma. O medo é daqui 20 anos você perder o histórico, porque deixam de documentar as coisas, pelo uso só do e-mail, do Skype. Isso criará lacunas no futuro, principalmente nos documentos preparatórios. Essa parte toda da preparação, motivação, acho que isso irá acabar. Porque as pessoas resolvem coisas informalmente. As coisas se resolvem e não se documenta.

O terceiro problema mais mencionado, em 2014, abordou a sobrecarga de trabalho, principalmente, aquela decorrente das novas regras de classificação. Os entrevistados citaram que a LAI parece ter criado uma sobrecarga burocrática para realizar os processos de classificação e desclassificação das informações, sem a disponibilização de recursos ou implantação de um sistema próprio. O E2014E3 afirmou que isso gerou “Mais trabalho. Muito mais trabalho. Não conseguimos trazer mais gente, sobrecarregou as secretarias” e foi corroborado pelo E2014C, que exemplificou:

Temos dois arquivos, um para classificado e outro para normal. O certo era a gente mudar o carimbo de cada documento desclassificado e passar para outro arquivo. Mas aqui temos milhares de documentos perdendo o sigilo e eu tenho cinco caras para fazer isso. Novamente, não temos meios.

Ainda sobre isso, os respondentes comentaram haver muitos pedidos para informações que já estavam disponíveis na transparência ativa. Segundo o E2014E1:

Tem gente que não olha o site, não procura muito na página e já vai ao SIC. Às vezes o cidadão quer matéria de primeira página (no site), e não é matéria de primeira página. Tem que dar alguns cliques para achar. O cidadão tem que ter mais paciência para procurar também. Ele tem que navegar dentro do site para achar o que ele quer.

Nas entrevistas realizadas em 2018, o problema mais relatado pelos entrevistados foi a falta de estrutura dos estados e municípios para implementar a LAI. Os respondentes afirmam que o governo federal possui mais ferramentas para a implementação da lei e, mesmo assim, passou por algumas dificuldades nesse processo. Já os estados e municípios, que, em sua maioria, apresentam estruturas mais precárias, representam o atual maior gargalo para a lei. Segundo o E2018A:

Qual ponto que a gente acha que tem que alterar, melhorar? É em relação aos municípios. Porque o município grande, a capital, há uma estrutura maior de controladoria, de ouvidoria, em que eles utilizam a ferramenta bacana. Mas município menores... você não acha nem o link... vai pedir onde o SIC? Você quer um documento, uma norma, uma portaria, uma lei, um decreto, você não encontra. Eles não têm essa estrutura de transparência. A entrada (CGU) dela no município, tem uma dificuldade enorme para entrar, tem o pacto federativo, é competência dos municípios... está vendo o problema qual é? Se fala muito da corrupção do governo

federal, mas a corrupção está em todo lugar. De baixo para cima e de cima para baixo. Se a gente não começar a controlar os municípios... e uma ferramental para isso é o SIC.

O segundo problema mais lembrado foi a operacionalização das fronteiras do acesso a informação, em especial, em como trabalhar a informação para não expor o servidor. Essa preocupação apareceu em duas formas. Uma diz respeito aos dados pessoais de terceiros, seja ele o próprio servidor seja pessoas com algum vínculo com a APF, por isso, alguns órgãos comentaram a prática de tarjar informações pessoais, como CPF, SIAPE e até mesmo nome. Outra diz respeito ao trabalho funcional do servidor ou como colocou o E2018A:

Quando a pessoa pede informação, ele pede a instituição, então teoricamente quem responde é a instituição. A resposta pode ser uma que o cidadão não goste, ou não quer, ou algo parecido. A preocupação é que muitas vezes, a resposta vem assinada por um servidor. Aí quando o cidadão recebe, ele vai saber quem foi o servidor que respondeu para ele e ele pode vir atrás e questionar a resposta que recebeu. Ele pode, sei lá, joga no google, e vem atrás da pessoa. Por isso a gente tem todo um cuidado em tarjar, mas tem situações como essa do servidor que assinou e eu preciso dar essa autenticidade ao documento e eu exponho o servidor muitas vezes, entendeu?

O terceiro problema mais mencionado nas entrevistas de 2018 foi a ausência de definições legais sobre informação pessoal sensível. Enquanto no item anterior o foco era a operacionalização da informação a ser prestada, aqui o foco é a definição conceitual. A ausência de definição legal faz com que algumas situações do dia a dia sejam operacionalizadas caso a caso, em detrimento da padronização nos órgãos e com efeitos sobre a classificação e transparência das informações. Isso parece ser um incômodo e, como colocado pelo E2018F1, “A gente não tem nenhuma definição, nem da CGU, nem do Ministério da Justiça, sobre o que é informação pessoal sensível. Fica muito difícil para gente quando classificar, definir o que é”.

Quadro 48 - Resultados: problemas decorrentes da LAI

| Ano | Problemas decorrentes da LAI Resultados mais encontrados |
|------|---|
| 2014 | Definição normativa e prazos para a implementação da LAI |
| | Novas vulnerabilidades que a LAI trouxe em função das comunicações internas dos ministérios |
| | Sobrecarga de trabalho |
| 2018 | Falta de estrutura dos estados e municípios para implementar a LAI |
| | Operacionalização das fronteiras do acesso à informação |
| | Ausência de definições legais sobre informação pessoal sensível |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

Mesmo nos resultados que trouxeram relações entre a redação tecnicamente insuficiente da LAI com falta de padronização de sua implementação em alguns pontos, ficou demonstrado que ela trouxe uma significativa inovação Administrativa (Halvorsen *et al.*, 2005) no âmbito da administração pública federal.

Em função das alterações derivadas dessas e outras problemáticas, tais quais as vulnerabilidades a interpretações equivocadas dos documentos preparatórios divulgados e a adoção de meios informais de comunicação, com a perda do histórico e da proteção da informação, identificou-se uma inovação Conceitual (Halvorsen *et al.*, 2005; Bekkers *et al.*, 2006) no trato das informações sigilosas.

Identificou-se também que, passada a fase de sobrecarga burocrática para a realização das respostas aos pedidos para informações, para a classificação, reclassificação e desclassificação da informação, assim como a reclassificação de todos os documentos confidenciais para secreto, ocorreu uma plena inovação Processual (Halvorsen *et al.*, 2005; Bekkers *et al.*, 2006) no trato das informações sigilosas.

4.3.4 Controvérsias

Nas entrevistas realizadas em 2014, a controvérsia mais abordada pelos entrevistados foi a indefinição observada quanto à abrangência das informações cobertas pela LAI. Foram citados casos em que houve o questionamento administrativo do que seriam consideradas informações de cunho pessoal, como o trazido pelo E2014E3: “Por exemplo, e-mail corporativo: @gov.br. Tudo o que está no e-mail é público? É pessoal? Há um debate que está começando”. Também foram objeto de questionamentos internos as definições do que seriam considerados pedidos excessivamente abrangentes ou até que ponto uma informação pode ser negada por exigir trabalho adicional de processamento, como mencionado pelo E2014A: “As notas técnicas só são informação depois que assinadas. Enquanto está escrito pelo técnico, sem meu “de acordo” não é informação. Não é qualquer opinião pessoal do servidor que é informação, não é qualquer coisa”. Da mesma foram, o acesso a informações não processadas foi mencionado, citando inclusive a presente pesquisa de mestrado, pelo E2014C: “Tem cidadão que pede muita coisa e não fica satisfeito, mas a LAI não manda você fazer levantamento, manda dar a informação. Quando não tem nada em lugar nenhum, a gente faz levantamento, como seu caso, de entrevista”. O pedido excessivo também foi abordado, pois o direito de acesso esbarra na capacidade da administração de processá-lo, o que, por outro lado,

obriga a administração a melhorar os próprios processos para conseguir atender melhor. Ambos os pontos foram abordados pelo E2014D:

Tem gente que exagera, pede coisa demais. O cara quer saber todas as reuniões do Ministro, quanto recebeu de diária, qual a pauta, as datas. Isso tem outro lado. Isso obrigou que as pessoas registrassem de forma mais organizada. Isso reflete na qualidade de gestão [...]. Um problema é o exagero de algumas demandas do cidadão. Querem saber tudo que é minúcia, dá um trabalho enorme de levantamento, tem que parar tudo, é muito documento, muita coisa. Às vezes tem pedido de cópia de processo gigantesco, e quando a gente manda a GRU, ele não paga, desestimula. Alguns pagam, outros desistem. Tem coisa que exagera, isso aborrece o funcionário, porque o quadro é pequeno. As pessoas ficam aborrecidas e têm que fazer.

A segunda controvérsia mais presente nas respostas abordou a dificuldade de distinção entre informações preparatórias e as sigilosas. Alguns entrevistados citaram a ênfase na indefinição quanto ao sigilo dos documentos preparatórios, como citado pelo E2014C: “Isso, os documentos preparatórios. Isso não cai na Lei. Mas aí onde você estabelece a linha?” e pelo E2014A: “A lei diz que toda a informação que subsidiou uma decisão é pública. Se aprovamos um projeto, até lá eu posso considerar que são elementos preparatórios para a decisão, não são informação da administração pública, não há decisão, logo não preciso dar acesso a essa informação”. Já o E2014A exemplificou essa situação com os documentos tidos como restritos “É como no Tribunal de Contas, muita coisa é acesso restrito. Os interessados ou envolvidos, por pertinência temática, podem ter acesso, mas não é público. As partes podem, e só. Depois do acórdão publicado, todos podem ter acesso a tudo”.

Sobre às informações tidas como sigilosas, outro ponto bastante abordado foi a falta de consenso quanto às autoridades que apresentam competência legal para classificar um documento como “Secreto”, conforme descrito pelo E2014C:

Então, essas coisas não se anteviram as necessidades práticas para a Administração se adaptar a LAI. Aqui produzimos 1000 documentos secretos por mês. Pensa eu levar tudo isso para o ministro assinar! A Lei diz que se pode delegar a competência para alguém classificar, mas o Decreto diz que essa competência é indelegável. E aí? O Decreto pode mais que a Lei? [...] No grupo de trabalho, decidiu-se que secreto poderia ser classificado por até DAS cinco, e documento reservado até DAS quatro. Ultrassegredo, só Ministro. Na última hora, saiu a Lei diferente. Ninguém entendeu. [...] É maluquice, nem o Chefe da inteligência do país não pode classificar documento secreto. O que fiz aqui foi: consegui um parecer da consultoria jurídica, de que o Decreto não pode contrariar a Lei e ficou assim: DAS cinco pode classificar secreto.

A terceira controvérsia mais citada em 2014, tratou das consequências do que seria um acesso excessivo à informação. Em alguns casos, a transparência absoluta foi questionada, como a divulgação dos salários dos servidores citado pelo Entrevistado E2014F: “Quanto às controvérsias, a principal foi quanto à obrigatoriedade da publicação do salário dos servidores, mas considero que esta polêmica deu força para que a lei pegasse”. Em outras, questionou-se a

exposição de procedimentos internos do órgão, como seria o caso de documentos preparatórios para a decisão. Ainda no que tange às controvérsias foi questionado o que se considerou desequilíbrio entre os direitos e deveres trazidos pela LAI, conforme o E2014C: “A motivação, por exemplo, tinha que existir, porque isso agilizaria a resposta, porque saberíamos para que serve. Tem pedido que é muito abrangente, pede tudo, entre ‘x’ anos. Para que a pessoa quer isso? Para nada!”. O E2014E1 comentou como lidava internamente no órgão com os questionamentos dos servidores “Eu dizia ‘é isso mesmo, meu filho, são eles que pegam nosso imposto, sem eles estamos lascados. Tem mais que atender ao povo. Quem paga meu salário é o cidadão, então nós temos mais é que atender muito bem’.

As entrevistas realizadas em 2018 apresentaram os resultados a seguir descritos.

Quando perguntado sobre possíveis controvérsias, a maior parte dos entrevistados abordou o redução das resistências relativas à divulgação dos salários. Isso parece ser um indicador interessante, dado que esse elemento gerou muita resistência quando da implementação da lei. Segundo o E2018D1, “As pessoas aceitaram, não tinha o que fazer [...]. o único que criou resistência foi a Câmara e Senado. Lá você tem que se cadastrar, colocar todos seus dados para pedir. Aí eles te dão, mas ficam sabendo também quem pediu”.

A segunda controvérsia mais citada foi referente à dificuldade em dar transparência a atos preparatórios para uma decisão, como no caso dos processos licitatórios. Os entrevistados citaram alguns exemplos de situações em que a liberação de um documento constituinte de um processo em formação poderia prejudicar o resultado final, como é o caso de licitações, processos de defesa da concorrência e de criação de novas agências. Parece ainda haver discussões jurídicas sobre a interpretação da lei, a semelhança de vários outros dispositivos legais. Nas palavras do E2018F1:

O que entrou hoje para gente é a gente fazer um entendimento para todas as áreas do Ministério, na hipótese de negativa de informação que ainda está em processamento, sem ato decisório, que está no art. 20 do Decreto 724, porque abertura desse tipo de informação pode prejudicar a tomada de decisão. Então isso é discricionário de cada área que está conduzindo o processo. Então não ficou muito claro o que é ato decisório, o que é documento preparatório para todo mundo. Então a gente tem a impressão de que as pessoas não querem passar nada e tudo vira ato preparatório. Isso tem que ser classificado melhor, unificando o entendimento para todo o Ministério. Da mesma forma para informação pessoal sensível. Por falta de regulamentação que não tem que ser nossa, a gente fica sem definição. Porque a gente também tem que proteger informações que tem que ser protegidas.

Por fim, a terceira controvérsia mais presente nas falas, em 2018, se referiu à ausência de conhecimento técnico quando da classificação dos documentos. Por mais que a lei apresente

as situações de classificação, parecem surgir dúvidas em muitos casos. Foi comentado que no início da implementação da lei, muita coisa foi classificada desnecessariamente e que agora essas classificações estão caindo, dado o decurso do prazo. Contudo, parece que houve casos em que foi categorizada informação que, pelo seu caráter, estaria isenta, como é o caso das informações desarrazoadas. Segundo o E2018F1:

Naquela época, caiu a classificação de documentos que não deveriam nem ter sido classificados. Naquela época estava na correria da LAI, e classificaram muita coisa. Não era informação pública, era informação desarrazoada, que é aquela que fere o interesse público, o interesse público é maior do que o interesse privado. Por exemplo, a planta baixa do Banco Central. É o caso também da planta da rede de infovia aqui do Ministério. Imagina se eu vou passar isso para alguém algum dia na vida? Não posso! Compromete a segurança da informação dos Órgãos. Eu não posso classificar por cinco anos porque depois vou ter que abrir. Eles classificaram, mas mesmo com a classificação a gente não deu acesso porque enquadrou nesse tipo de informação. O interesse público de proteger a informação é maior do que o interesse privado. Não posso classificar 25 anos e depois mais 25, porque aí um dia vou ter que dar. E eu não posso dar essa formação. Vai continuar comprometendo a segurança das informações, então vai quase que entrar no eterno. Isso aí não tem jeito. A segurança do Palácio do Planalto, a planta baixa. Até plantas aqui dos Ministérios a gente não pode dar. Tem planta que tem plano de segurança, são informações que não estão classificadas dentro do artigo das hipóteses do 23 da LAI. São bem específicas hipóteses”.

Quadro 49 - Resultados: controvérsias

| Ano | Controvérsias da LAI Resultados mais encontrados |
|------|---|
| 2014 | Indefinição observada quanto à abrangência das informações cobertas pela LAI |
| | Dificuldade de distinção entre informações preparatórias e as sigilosas |
| | Consequências do que seria um acesso excessivo à informação |
| 2018 | Redução das resistências relativas a divulgação dos salários |
| | Dificuldade em dar transparência a atos preparatórios para uma decisão, como no caso dos processos licitatórios |
| | Ausência de conhecimento técnico quando da classificação dos documentos |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

Os resultados que trataram da endefinição quanto à abrangência das informações abarcadas pela LAI de cunho pessoal, excessiva ou que exijam levantamento e a obrigatoriedade de serem cumpridas, tiveram impacto Mediano (Weyland, 2004) na efetiva execução de características inovadoras do serviço.

Por outro lado, foi identificado impacto Alto (Weyland, 2004) dessas controvérsias na efetiva aplicação de algumas inovações trazidas pela LAI, tais como a falta de consenso quanto aos documentos preparatórios serem sigilosos, ao melhor prazo máximo de sigilo, necessidade da perda da classificação confidencial e quais as autoridades tem competência para classificar como secreto.

Nos resultados que trouxeram a falta de consenso quanto à necessidade de extensão da transparência e o equilíbrio entre os direitos e deveres trazidos pela LAI, por sua vez, foi identificado impacto Baixo (Weyland, 2004) dessas controvérsias na efetiva aplicação de algumas inovações, uma vez que podem até ter fortalecido a discussão e implementação da Lei.

4.3.5 Barreiras

As barreiras são elementos complicadores para a difusão da inovação. A percepção da magnitude desses elementos poderia ter colocado em risco a implementação e os resultados dessa inovação. As barreiras foram aqui apreendidas por meio da percepção de problemas e controvérsias.

Em geral, a percepção de problemas foi homogênea e esteve relacionada às definições legais (conceitos e prazos), operacionalização das fronteiras de acesso e ao trabalho em si (sobrecarga e falta de estrutura).

Quadro 50 - Comparação dos problemas

| Problemas das Inovações em 2014 | Problemas das Inovações em 2018 |
|---|--|
| Definição normativa e prazos para a implementação da LAI | Ausência de definições legais sobre informação pessoal sensível |
| Novas vulnerabilidades que a LAI trouxe em função das comunicações internas dos ministérios | Operacionalização das fronteiras do acesso a informação |
| Sobrecarga de trabalho | Falta de estrutura dos estados e municípios para implementar a LAI |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

Essas barreiras, mesmo presentes nas percepções dos entrevistados, parecem ter sido superadas ou diminuídas na trajetória da inovação, de modo a não inviabilizar sua difusão.

Esses resultados são passíveis de comparação com os do National Audit Office. A questão da definição normativa e a ausência de definições legais parecem se relacionar à “administração da mudança” e também à “atitude frente a riscos”. Já a sobrecarga de trabalho e a falta de estrutura dos estados e municípios parecem dialogar com a “atitude dos servidores frente a mudança” e “como a inovação se relaciona com as avaliações da corporação”. Por fim, a operacionalização das fronteiras de acesso à informação conflui com a “Qualidade e da informação organizacional (performance/financeiro)”.

De igual forma, as controvérsias são barreiras. Essas se referem à falta de consenso por parte dos servidores públicos entrevistados, responsáveis pela prestação do serviço de acesso à informação, quanto aos termos ou à abrangência da inovação ocorrida.

Quadro 51 - Comparação das controvérsias

| Controvérsias das Inovações em 2014 | Controvérsias das Inovações em 2018 |
|--|---|
| Indefinição observada quanto à abrangência das informações cobertas pela LAI | Ausência de conhecimento técnico quando da classificação dos documentos. |
| Dificuldade de distinção entre informações preparatórias e informações sigilosas | Dificuldade em dar transparência a atos preparatórios para uma decisão, como no caso dos processos licitatórios |
| Consequências do que seria um acesso excessivo à informação | Redução das resistências relativas à divulgação dos salários |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

Foi observada a falta de padronização no entendimento dos prestadores do serviço quanto à abrangência da cobertura, informações preparatórias, classificação de documentos, consequências de um acesso excessivo. Esses aspectos foram apresentados como controvérsias e observa-se que possuem alguns pontos em comum com os problemas abordados anteriormente. A confluência entre controvérsias e problemas foi interessante por reforçar que ambos atuam como barreiras, mas, no caso da LAI, não foram suficientemente fortes para barrar sua difusão.

Um pormenor interessante foi o fato de ter aparecido como controvérsia a questão da divulgação dos salários, em especial, por surgir como controvérsia aparentemente superada.

Quando comparados com resultados do estudo do National Audit Office, a indefinição quando a abrangência das informações, a dificuldade em distinguir informações preparatórias e sigilosas parecem estar relacionadas à “administração da mudança”. As consequências do que seria um acesso excessivo parece confluir com a “atitude frente a riscos” e a redução das resistências relativas à divulgação dos salários parece assemelhar com a “cobertura da imprensa sobre projeto inovativo”.

4.3.6 Desafios Futuros

Nas entrevistas foi perguntado sobre os desafios futuros para a LAI. Em 2014, os entrevistados apontaram prioritariamente para o desafio da consolidação da transparência na administração pública federal. Nesse ponto, resume o E2014D, que: “A lei é muito nova. Vai fazer 2 anos agora. É muito novo, muito recente, estamos acostumados à caixa preta”, porém não foram ouvidos questionamentos sobre a ocorrência de mudança concreta, como expresso pelo E2014A: “Sim mudou, você sente muito pelas dúvidas dos servidores, você sente que teve impacto. É uma lei que veio para ficar, é contemporânea às demandas por transparência, que são mundiais. Ela vem junto com o mais moderno”. Nesse mesmo sentido o E2014E1 ressaltou a relevância de ampliação da transparência ativa: “Uma coisa que acho importante é disponibilizar mais coisas na internet. A nossa internet aqui está melhorando, mas precisando trabalhar mais nisso, colocar mais coisas na internet [...]. Quanto mais você colocar, mais alivia o SIC.”

O segundo desafio mais citado foi referente a aumentar a eficácia dos sistemas. Esse item contemplou respostas tanto da melhoria do e-SIC, como dos demais sistemas estruturantes do Governo Federal e dos DGA. A melhoria do sistema e-SIC apareceu tanto no nível cidadão-governo, com intragovernamental. Conforme descrito pelo E2014A, “O acesso produz intimidade. O cidadão falar com o governo como você fala com seu vizinho, não como um ente abstrato cheio de muralhas. Então o cidadão fala: assim não me serve, pontua o seu interesse”. Já na relação dentro do governo, foi comentado pelo E2014E1, que “dentro do sistema a gente deveria ter acesso ao SIC das entidades vinculadas. A gente é superior, poderia ver todos. Mas hoje não temos esse acesso”.

Por fim, o terceiro desafio mais descrito nas entrevistas foi o de aumentar o número de Ouvidorias para auxiliar a operacionalização da LAI. O trabalho realizado pelas ouvidorias parece ser reconhecido como um importante aliado da lei e sua presença, um facilitador para a

sua execução. Conforme relato do E2014D, a LAI “impulsionou, ajudou a tornar mais necessária a implantação de ouvidorias. Ela criou o embrião das ouvidorias que não existem ainda. Estão se articulando em função da estrutura que se criou para a LAI. Uma coisa puxou a outra”.

Nas entrevistas realizadas em 2018, o desafio mais comentado pelos entrevistados diz respeito a fomentar o controle social por meio do aumento da difusão da LAI. Conforme comentado pelo E2018F1, a maior parte dos pedidos por informação ainda são para atendimento de situações privadas, que interessam a pessoa individualmente. Não são demandas para a realização de controle social. Também foi citado que hoje (2018), o cidadão comum é o menor público do SIC e o maiores usuários são os jornalistas e pesquisadores. Quando citado o controle social, o E2018F2 apresentou a força da LAI como instrumento de controle social ao comentar sobre os pensionistas e os gastos dos cartões corporativos:

E quantas pensões alimentícias o cara tem? Se a pessoa é pensionista, o servidor já morreu. Aquele pensionista está recebendo o dinheiro público. Então tem que dizer. Fui até publicada há pouco tempo o trabalho que está sendo feito na parte de aposentadorias que o pessoal tem direito, porque se tornou transparente. Porque diminuiu o rombo de cartão corporativo, de viagens? Porque se tornou transparente. Então hoje você vem aqui, você tem um amigo que sabe que é pensionista, mas pensionista de quem? Quem sabe como está essa situação? Isso é controle social. Aí o fiscal é você que é o cidadão. Essa é a função. É com essas coisas que vai se tornando cada vez mais transparente.

O segundo desafio mais lembrado, em 2018, trata do alcance e empoderamento do cidadão. As repostas apontaram que, mesmo que a lei tenha como objetivo ampliar a transparência da informação governamental, parece que os cidadãos não fazem pleno uso de suas possibilidades ou não conseguem alcançar o poder que ela representa. Foi citado por alguns entrevistados como mecanismo de aproximação ao cidadão, o programa Simplifique, serviço ofertado pelas Ouvidoria em que o cidadão pode solicitar um melhoramento de alguma etapa ou de um serviço como um todo. A inovação do programa Simplifique é que, ao enviar um pedido de Simplifique, a APF tem prazo de resposta, além da obrigação de informar ao cidadão as providências tomadas. No mesmo sentido, também foi citado o portal de Serviços, que visa aproximação com os cidadãos por meio da unificação da oferta de serviços pelo governo. Conforme resumido pelo E2018F1:

Quando a gente fala de acesso à informação, a gente fala da LAI. Falamos de dados abertos, da abertura de dados brutos, e da centralização de serviços para o cidadão. A administração presta diversos serviços para o cidadão, muitos os cidadãos nem sabem quais são esses serviços, porque estão espalhados por todos os órgãos. Tem muito serviço que o cidadão nem sabe que é oferecido. O que está sendo mudado é a centralização da informação sobre oferta. No portal de serviços quando você ingressar, você vê tudo que administração oferece. Aí a gente centraliza todos os serviços da administração pública. Não precisa o cidadão ficar apresentando vários

documentos repetidos, provando que ele é aquela pessoa. A ideia é acabar com isso do Estado cobrar do cidadão documentos que estão em posse do próprio Estado. Esse é o projeto descentralização dos serviços.

O terceiro desafio mais comentado em 2018 diz respeito à necessidade de melhora da troca de informações com instituições parceiras. Foram exemplificados alguns casos em que falta de coordenação entre órgãos impossibilitou ou dificultou o acesso à informação. Isso parece ocorrer com instituições que realizam ações conjuntas, como colocado pelo E2018D2 “por que o que eu percebo é muita má vontade, em outros casos pode ser em função do volume de trabalho, mas penso que alguma estratégia terá que ser estabelecida, para que eles se responsabilizem pelas ações conjuntas”. Parece ocorrer também quando um órgão depende de informação contida num sistema estruturante cuja gestão está em outro órgão. Ainda segundo o E2018D2, “Tem coisa que é complicada. Já entrou no SICAF? Aquilo é um inferno. Nem quem criou sabe usar”. Como solução, alguns órgãos afirmam usar o SIC para conseguir informações de outros órgãos, como disse o E2018F1 “Tem gente que faz isso ainda? Sim! A diferença é que quando um órgão pede ao outro eu sei quem é que está pedindo, quando um cidadão pede eu não sei quem é o cidadão. Eu tenho que atender todo mundo igual pela LAI. Que usam eu sei que usam, mas não é recomendado”.

Quadro 52 - Resultados: desafios futuros

| Ano | Desafios futuros da LAI Resultados mais encontrados |
|------|---|
| 2014 | Consolidação da transparência na administração pública federal |
| | Aumentar a eficácia dos sistemas |
| | Aumentar o número de Ouvidorias para auxiliar a operacionalização da LAI |
| 2018 | Fomentar o controle social por meio do aumento da difusão da LAI |
| | Alcance e empoderamento do cidadão. |
| | Necessidade de melhora da troca de informações com instituições parceiras |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

Como visto, os desafios da LAI dizem respeito aos caminhos futuros da lei e podem também representar novos caminhos a serem percorridos para a inovação, no esforço de trazer benefícios ou minorar problemas na relação de serviço de acesso à informação.

Quadro 53 - Comparação dos desafios futuros

| Desafio Futuros em 2014 | Desafio Futuros em 2018 |
|---|---|
| <p>Consolidação da transparência na APF</p> <p>Aumentar a eficácia dos sistemas</p> <p>Aumentar o número de Ouvidorias para auxiliar a operacionalização da LAI</p> | <p>Fomentar o controle social por meio do aumento da difusão da LAI.</p> <p>Necessidade de melhora da troca de informações com instituições parceiras</p> <p>Alcance e empoderamento do cidadão</p> |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

De forma semelhante ao que ocorreu nas comparações anteriores, parece haver consistência nos conteúdos apresentados em 2014 e 2018. Os desafios dizem respeito à consolidação da transparência, o incremento do controle social, o empoderamento do cidadão, a eficácia dos sistemas, a melhora na relação entre instituições e ampliação dos instrumentos de apoio a LAI. Esses desafios podem representar caminho a ser percorrido para um aprofundamento do serviço de acesso, o que, conseqüentemente, implicará em outras inovações na APF.

Nos resultados que trouxeram as necessidade de um maior aumento da transparência na administração pública, principalmente com o foco em transparência ativa e migração do papel para o documento eletrônico, foi identificado impacto Alto (Weyland, 2004) nas inovações nos serviços de acesso.

Ao se buscar aumentar a abrangência e autonomia do sistema do SIC, com maior contato entre cidadão e a administração pública, foi identificado impacto Médio (Weyland, 2004) desses desafios na busca por maior eficácia nos sistemas de informação em relação a inovações nos serviços de acesso.

Por fim, nos resultados que trazem o aumento da integração com as ouvidorias para auxiliar a operacionalização da LAI, foi identificado como de impacto Alto (Weyland, 2004) esse desafio de padronizar uma situação mista de trabalho entre o SIC e as ouvidorias, de forma a aprofundar ainda mais as inovações nos serviços de acesso.

4.4 SÍNTESE DOS RESULTADOS

Uma síntese dos resultados encontrados é apresentada na tabela a seguir:

Quadro 54 – Síntese dos resultados encontrados

| Setores em que foram observadas inovação | Caracterização da inovação observada |
|--|--|
| Sociedade | <ul style="list-style-type: none"> • Capacitada, sem treinamento formal, por meio de cartilhas feitas pela CGU e das páginas governamentais • Passou a se capacitar por tentativa e erro no dos SIC, e-SIC e DGA • Passou a se especializar, dividir em categorias e se capacitar em face das novas ferramentas • Houve a percepção de que os canais de comunicação trazidos pela LAI, trariam melhoras para a população • Houve a percepção da necessidade de reduzir o “secretismo na APF • Sentimento de integração do servidor à sociedade • Houve a sensibilização da população e o aumento da relação entre a sociedade e o poder público • Houve a diminuição de perguntas pela transparência passiva pelo aumento da divulgação de informações na transparência ativa, inclusive com redução das consultas aos SICs e às ouvidorias. |
| Servidores Públicos da APF | <ul style="list-style-type: none"> • Foram capacitados sobre a estrutura e funcionamento dos SIC, e-SIC e DGA por cursos realizados pela CGU • Capacitados indiretamente ao acompanhar a implementação da LAI pelo MPOG • Capacitados na prática, pois o sistema é intuitivo, e identificaram necessidades específicas de cada ministério • Tornou mais direta a relação com o cidadão devido ao empoderamento dos servidores pela LAI. • Aproximação da relação com o cidadão passou a ser de mais transparência, pois o servidor passou a tratar o dado como público • Maior confiança na relação com o cidadão, pois se reduziu a quantidade de informações sigilosas. |

| Setores em que foram observadas inovação | Caracterização da inovação observada |
|--|---|
| Estrutura física da APF | <ul style="list-style-type: none"> • Não necessitou de alteração física significativa de um ambiente prévio • Dividiu espaço com outra estrutura de atendimento ao público • Não recebeu demanda significativa pela população • Ausência de uma ouvidoria ou de um espaço físico próprio para os servidores atuarem no SIC. |
| Estrutura de TIC da APF | <ul style="list-style-type: none"> • Os sistemas estruturantes governamentais e as bases de dados ministeriais passaram a atuar como DGA e aumentar a transparência ativa • E-SIC passou a ser um sistema unificado na APF, com os efeitos de facilitar o acesso e controle da informação • Aumento da publicidade aos sistemas informatizados internos nos ministérios, inclusive com a utilização das bases de dados preexistentes • Aumento da abrangência e da autonomia do sistema do SIC, com maior contato entre cidadão e a administração pública • Ausência de um sistema eletrônico de trâmite de documentos ou da estruturação procedimental dos dados no ministério |
| Estrutura Organizacional da APF | <ul style="list-style-type: none"> • Existência prévia de estruturas difusas, entre elas as ouvidorias, que atuavam no acesso à informação e passaram a ser incorporadas • Existência de estruturas padronizadas e mecanismos de controle • Adoção de um modelo de gestão da informação composto por três níveis, composto de “pontos focais” em setores-chave e adaptados à estrutura hierárquica do ministério • Desenvolvimento de procedimentos para controlar os prazos e coibir abusos pelo cidadão • Desenvolvimento de procedimentos para lidar com documentação classificada • Mudanças na estrutura e no clima organizacional trazidas pela LAI foram positivas à APF • Maior efetividade na prestação do serviço de acesso, por meio da obrigatoriedade, facilidade e celeridade da resposta ao cidadão. • Desenvolvimento de critérios para a classificação das informações, conscientização dos servidores e redução do número de documentos classificados. • Aumento da integração e o número de ouvidorias para auxiliar a operacionalização da LAI • Aumento da sobrecarga burocrática para pedidos para informações que já estão disponíveis, para a classificação, reclassificação e desclassificação da informação, assim como a reclassificação de todos os documentos confidenciais para secreto • Criação de grupos de trabalho formais e informais em cada ministério para implementação da Lei, apoiados por cartilhas e cursos sobre a Lei de Acesso pela CGU |

| Setores em que foram observadas inovação | Caracterização da inovação observada |
|--|---|
| Controle Interno e Externo na APF | <ul style="list-style-type: none"> • Facilidades para o desenvolvimento de práticas de accountability • Redação tecnicamente insuficiente da LAI e sem a devida auditoria, com falta de padronização em alguns pontos, como a classificação e falta de detalhamento em outros, como na atuação das ouvidorias • Aumento da transparência na administração pública, principalmente com o foco em transparência ativa e migração do papel para o documento eletrônico |
| Acesso à Informação | <ul style="list-style-type: none"> • Anteriormente à LAI já havia o direito subjetivo ao acesso à informação, inclusive por previsão constitucional. • Percepção de que “a lei não iria pegar”, entre outros motivos, porque o prazo estabelecido pela Lei foi insuficiente para as adaptações necessárias • Percepção de antipatia à LAI por ter gerado uma obrigatoriedade de responder sem prover os devidos meios para isso, além de ter gerado a possibilidade de punição do servidor • Percepção de que a LAI poderia dificultar o acesso em alguns pontos, como no caso de que, sem o prazo de resposta, esta poderia ser mais rápida • Indefinição quanto à abrangência das informações abarcadas pela LAI de cunho pessoal, excessiva ou que exijam levantamento. • Falta de consenso quanto aos documentos preparatórios serem sigilosos, ao melhor prazo máximo de sigilo, necessidade da perda da classificação confidencial e quais as autoridades tem competência para classificar como secreto. • Falta de consenso quanto à necessidade de extensão da transparência e o equilíbrio entre os direitos e deveres trazidos pela LAI. • Ausência de prática em responder ao cidadão com uma cultura de secretismo na administração pública federal antes da LAI • vulnerabilidade a interpretações equivocadas dos documentos preparatórios divulgados e a adoção de meios informais de comunicação, com a perda do histórico e da proteção da informação • Existência prévia de meios formais e informais de acesso, conectados às bases de dados e sistemas estruturantes do governo federal • Existência prévia de iniciativas em reduzir o secretismo das informações ou pouco acervo e sem informações classificadas |

Fonte: Elaboração do autor (2018)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa de mestrado teve como objetivo geral caracterizar o processo da inovação no serviço público de acesso à informação nos órgãos da APF em decorrência da implementação da Lei de Acesso à Informação e partir da percepção de servidores públicos responsáveis pelo serviço de acesso a informação. Desta forma, recorreu-se aos servidores responsáveis pela implementação da LAI para observar suas impressões e percepções sobre o contexto antecedente, a trajetória e a situação posterior à inovação. Assim, foram identificadas diferentes percepções sobre um mesmo fenômeno, as quais apresentaram conteúdos diversos, contudo consistentes com as inovações geradas pela Lei na APF.

Os determinantes prévios foram analisados a partir dos motivadores e das barreiras para verificar a adoção da inovação. Observou-se na pesquisa que mesmo com barreiras como a descrença na efetividade da lei, antipatia, percepção de sobrecarga de trabalho, os fatores motivadores, em especial a percepção de que a LAI traria benefícios importantes para a população e para a melhoria da gestão pública, foram mais fortes e conseguiram se sobrepor às dificuldades. Os resultados da pesquisa apresentaram similaridade com aqueles encontrados em pesquisa do Governo Australiano. Como consequência, os motivadores se mostraram suficientes para adoção da inovação no serviço de acesso.

A trajetória da inovação foi observada a partir das competências relacionais e de quatro características. Na pesquisa, observou-se uma inovação tanto na competência dos prestadores do serviço como nos beneficiários, sendo mais proeminente nos primeiros. Para os prestadores, houve atividades de capacitação específicas, focadas e continuadas. De igual forma, os prestadores do serviço notaram o valor das competências e, mesmo com a redução das capacitações formais da CGU, criaram fóruns de debate, ações de sensibilização e nivelamento e campanhas de difusão. Já para os beneficiários, as competências parecem ter se desenvolvido no cotidiano da prestação do serviço. Vale comentar que os instrumentos de acesso, SIC e e-SIC, têm por premissa simplificar ao máximo a exigência para os cidadãos.

As características foram observadas a partir dos componentes materiais aos imateriais. Sobre a característica material, pode-se afirmar que a LAI exigiu apenas adequações. Mesmo essas poucas adequações materiais estão passando por uma fase de revisão, dada a sua baixa demanda, por isso é delicado falar de inovação aqui. Já a característica informacional representa um dos elementos sujeitos da inovação, dada a profunda modificação que incitou e ainda incita

na APF. A alteração dos elementos informacionais demanda TIC e a busca de novas soluções, tratando-se de processo contínuo e com grande potencial transformador para a gestão.

Quanto às características metodológicas, elas foram impactadas pela LAI e representam inovações bastante relevantes. Isso porque uma série de normas e procedimentos foram criados e inovaram a realidade da APF. Eles permanecem em constante aprimoramento, com potencial para inovações subsequentes. Por fim, as características relacionais também apresentaram inovações, pois colocaram o diálogo entre servidor e cidadão em outro patamar e o reconstruíram a partir de uma nova lógica. Essa inovação alterou crenças culturais arraigadas e seus efeitos podem ser externalidades positivas para um conjunto amplo de relações entre estado e sociedade.

Os impactos supervenientes também foram observados a partir de motivadores e barreiras, com a finalidade de observar a difusão da inovação. A pesquisa observou a existência de percepção ampla dos benefícios da Lei e das vantagens potenciais que a transparência traria. As barreiras se restringiram às dificuldades atravessadas pelo normativo legal, as quais são compartilhadas por diversos outros atos normativos, quais sejam, suas fronteiras, interpretações e delimitações conceituais. A percepção das motivações pareceu ser mais resiliente do que as barreiras, de forma que a inovação se difundiu de forma satisfatória pela APF e parece ser um processo consistente e perene.

A Lei de Acesso à Informação promoveu inovações na APF, muito em virtude da percepção do empoderamento dos cidadãos e dos seus benefícios diretos e indiretos para a gestão pública. Além de implantar a cultura da transparência, a LAI promoveu melhoria de processos internos, fomentou utilização de soluções em TICs e aproximou o governo dos cidadãos.

Novas pesquisas poderiam se aprofundar no mapeamento das consequências da LAI para a APF, na identificação de mudanças concretas decorrentes da implementação de políticas públicas inovadoras e no impacto da inovação dos DGA na gestão pública.

REFERÊNCIAS

- ACKERMAN, J. M., & SANDOVAL-BALLESTEROS, I. E. The global explosion of freedom of information laws. **Administrative Law Review**, Washington, v.58, n. 1, p. 85-130, fev 2006.
- ALBERTI, A. & BERTUCCI, G. **Replicating Innovations in Governance: An Overview**. Innovations in Governance and Public Administration: replicating what works. Nova York: United Nations Publication, 2006. cap. 1.
- AGGER, A.; SØRENSEN, E. Managing collaborative innovation in public bureaucracies, **Planning Theory**, Dinamarca, v. 17, n. 1, p. 53, fev 2018.
- AGRANOFF, R. Reconstructing bureaucracy for service: Innovation in the governance era. In: ANSELL, C.; TORFING, J. (Eds.) **Public innovation through collaboration and design**. New York, NY: Routledge, 2014. p. 44 - 62
- AUSTRALIAN GOVERNMENT, **The Empowering Change: fostering innovation in the australian public service**. Australia: Management Advisory Committee, Barton Act, 2010.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edição 70, 2011.
- BARRAS, R. Interactive Innovation in Financial and Business Services: The Vanguard of the Service Revolution. **Research Policy**, Ed Elsevier, v. 19, n. 3, p. 215-237, jun,1990.
- BARRAS, R. Towards a Theory of Innovation in Services. **Research Policy**, Londres, Reino Unido, v. 15, n. 4, p. 161 - 173, Ago 1986.
- BEKKERS, V., VAN DUIVENBODEN, H., e THAENS, M. Public Innovation and Communication technology: relevant backgrounds and concepts. In: BEKKERS, V.; DUIVENBODEN, H.; THAENS, M. (eds). Information and Communication Technology and Public Innovation. **IOS Press**, Amsterdam/Berlin/Oxford/Tokyo/Washington DC, v. 12, p. 3 - 21, jul 2006.
- BEKKERS, V.; TUMMERS, L. Perspectives on public sector reform: An innovation perspective. In: WALLE, S. Van de; GROENVELD, S. M. (Eds.) **Theory and practice of public sector reform London**. England: Routledge, 2017. p. 61 - 78
- BEKKERS, V.; TUMMERS, L. Innovation in the public sector: Towards an open and collaborative approach. **International Review of Administrative Sciences**, Bruxelas, v. 84, n. 2, p. 209 - 213, Mai. 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Senado Federal, 1995

BRASIL. Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. **Diário da Oficial União de 01/07/2005**, Poder Executivo Federal, Brasília, DF, 2005.

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. **Diário Oficial da União de 16/05/2012**, Poder Executivo Federal, Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. (2000). Normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União de 05/05/2000**, Poder Executivo Federal, Brasília, DF, 2000.

BRASIL. Decreto nº 3.591, de 6 de setembro 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União de 08/09/2000**, Poder Executivo Federal, Brasília, DF, 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece: Normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União de 28/05/2009**, Poder Executivo Federal, Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Lei Ordinária 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. **Diário Oficial da União de 18/11/2011**, Poder Executivo Federal, Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Governo Digital. Disponível em: <https://www.governodigital.gov.br/EGD/historico-1/historico>. Acesso em: 20 out. 2018.

COMISSÃO EUROPEIA. **Empowering people, driving change**. Social Innovation in the European Union. Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2011.

COOMBS, R.; MILES, I. Innovation measurement and services: the new problematique. In: METCALFE, S.; MILES, I. (eds). Innovation systems in the service economy. Measurement and case study analysis. **Kluwer**, Boston, v. 18, p. 85-103, c2000.

CONSOLI, D. Services and systemic innovation: a cross-sectoral analysis. Centre for Research on Innovation and Competition (CRIC), University of Manchester (UK). **Journal of Institutional Economics**, Manchester, Reino Unido, v. 3, n. 1, p. 71 - 89, Abr. 2007.

COSTA, J. P. C. A Lei de Acesso à Informação e a Diplomacia Brasileira. **Revista Interesse Nacional**. São Paulo, v. 5, n. 19, p. 7 - 13, out. 2012.

DAMANPOUR, F. Organizational innovation: a meta-analysis of effects of determinants and moderators. **Academy of Management Journal**, Nova Iorque, v. 34, p. 555 - 590, set. 1991.

DE VRIES, H; BEKKERS, V. J. J. M.; TUMMERS, L. G. Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. **Public Administration**, Rotterdam, v. 94, n. 1, p. 146 - 166, dez, 2016.

DE VRIES, H. A.; BEKKERS, V. J. J. M.; TUMMERS, L. G. **The Diffusion and Adoption of Public Sector Innovations: A Meta-Synthesis of the Literature**. Perspectives on Public Management and Governance, Londres: Oxford University Press on behalf of the Public Management Research Association, 2018

DJELLAL, F.; GALLOUJ, F. Mapping innovation dynamics in hospitals. **Research Policy**, v. 34, n. 6, p. 817-835, Ago, 2005.

DJELLAL, F.; GALLOUJ, F. **Measuring and improving productivity in services: issues, strategies and challenges**. Reino Unido: Edward Elgar Publishing, 2009.

DJELLAL, F.; & GALLOUJ, F. The innovation gap and the performance gap in the service economies: a problem for public policy. In: DJELLAL, F.; GALLOUJ, F. (Orgs.) **The Handbook on innovation and services: a multi-disciplinary Perspective**. Reino Unido: Edward Elgar Publishing, 2011.

DJELLAL, F., GALLOUJ, F., & MILES, I. Two decades of research on innovation in services: Which place for public services? **Structural Change and Economic Dynamics**, Nova Iorque, v. 27, p. 98-117, dez 2013.

EGGERS, W. D.; SINGH, S. K. **The Public Innovator's playbook: nurturing bold ideas in government**. Daloitte Research, 2009.

EUROPEAN COMMISSION. **Flash Eurobarometer n° 305**. Innobarometer, 2011.

FARAH, M. F. S. **Dissemination of Innovations: learning from sub-national awards programs in Brazil**. In: **Innovations in Governance and Public Administration: replicating what works**. United Nations: Editora, 2006.

FARIDAH, Djellal; FAÏZ, Gallouj; IAN, Miles. **Two decades of research on innovation in services: Which place for public services?** Structural Change and Economic Dynamics. Nova Iorque: Elsevier, 2013, p. 98 - 117.

FLICK, U. **Introdução a Pesquisa Qualitativa**. Tradução de Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Atmed, 2009.

GADREY, J. **L'économie des services**. Paris: La Découverte, 1992.

GADREY, J. Rethinking Output in Services. **The Service Industries Journal**, Londres, v. 08, n. 101, p. 67-76, 1988.

GADREY, J. The Characterization of Goods and Services: An Alternative Approach. **Review of Income and Wealth**, v. 46, n. 3, p. 369 - 387, set 2000.

GADREY, J. The double dynamics of services. **The Service Industries Journal**, v. 7, n. 4, p. 125-138, 1998.

GALLOUJ, F. Innovating in reverse: services and the reverse product cycle. **European Journal of Innovation Management**, França, v. 1, n. 3, p. 123 - 138, 1998.

GALLOUJ, F. Innovation in services and the attendant old and new myths. **Journal of Socio-Economics**, França, n. 31, p. 137 - 154, 2002.

GALLOUJ, F. **Innovation in the service economy**: the new wealth of nations. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishers, 2002.

GALLOUJ, F. Interactional innovation: a neoschumpeterian model. In: SUNDBO, J.; FUGLSANG L. (eds.) **Innovation as strategic reflexivity**. London, New York: Routledge, 2002. p. 29-56

GALLOUJ, F. Knowledge intensive business services: processing knowledge and producing innovation. In: GADREY J.; GALLOUJ F. **Productivity, Innovation and knowledge in services**. Reino Unido: Edward Elgar Publishers, 2002d.

GALLOUJ, F.; SAVONA, M. Innovation in services: a review of the debate and a research agenda. **Journal of Evolutionary Economics**, Berlim, v. 19, n. 2, p. 149-172, set 2009.

GALLOUJ, F.; TOIVONEN, M. Elaborating the characteristic-based approach to service innovation: making the service process visible. **Journal of Innovation Economics**, v. 8, n. 2, p. 33 - 58, 2011.

GALLOUJ, F.; WEINSTEIN, O. Innovation in services. **Research policy**, v. 26, n. 4, p. 537-556, dez 1997.

GALLOUJ, F., DJELLAL, F. (eds). **The Handbook of Innovation and Services: a multidisciplinary perspective**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishers, 2010

GLASER, B. G.; STRAUSS, A. L. **The discovery of grounded theory**: Strategies for qualitative research. London: New Brunswick, 1967.

GODOI, C. K. & MATTOS, P. L. C. L. **Entrevista qualitativa**: instrumento de pesquisa e evento dialógico. Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 301 – 323.

HALVORSEN, T. et al. **On the differences between public and private sector innovation**. PUBLIN report D9, 2005.

HAUKNES, J. **Services in innovation - innovation in services**. In: SI4S, 1998, Oslo. Report... Oslo: STEP Group, 1998.

HILL, P. On goods and services. **The Review of Income and Wealth**, Reino Unido, v. 23, n. 4, p. 315 - 338, dez 1977.

JARDIM, J. M.; SILVA, S. C. A.; NHARRELUGA, R. S. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Brasil, v. 14, n. 1, p. 2-22, jan./abr. 2009.

KNOX-LOVELL, C. A. Performance assessment in the public sector. In: FOX, K. (ed.). **Efficiency in the public sector**. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2002. p. 11 - 35.

KOCH, P. et al. **Innovation in the Public sector - Summary and policy recommendations**. Oslo: Publin Report n° D24, 2005.

LANCASTER, K. J. A new approach to consumer theory. **Journal of Political Economy**, Estados Unidos, v. 74, n. 2, p. 132-157, 1966.

LATHROP, D., & RUMA, L. **Open government**: Collaboration, transparency, and participation in practice. O'Reilly Media, Inc., 2010.

LEE, C. P.; CHANG, K.; BERRY, F. S. Testing the Development and Diffusion of E-Government and E-Democracy: A Global Perspective. **Public Administration Review**, Local, v. 71, n. 3, p. 444 - 454, mai 2011.

MIDGLEY, G., LINDHULT, E. **What is Systemic Innovation?** Hull University Business Scholl, Research Memorandum 99. February 2017.

MOON, M. J. The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? **Public Administration Review**, Local, v. 62, n. 4, p. 424 - 433, dez 2002.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **Innovation across central government**. London: The Stationery Office, 2009.

OLIVEIRA, C. M. et al. Transparência e acesso a informação: os desafios enfrentados na implementação da Lei nº 12.527 na Fundação Universidade Federal de Rondônia. **XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas: Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad**. Buenos Aires, Argentina: UTN.BA, 2013.

ÖSTERBERG, E. E.; QVIST, M. Public Sector Innovation as Governance Reform: A Comparative Analysis of Competitive and Collaborative Strategies in the Swedish Transport Sector. **Administration & Society**, doi:10.1177/0095399718789077. p. 1 - 27, ago 2018.

PATTON, M. Q. Enhancing the quality and credibility of qualitative analysis. **Health services research**, 34(5 Pt 2), 1189, dez 1999.

REES, R. **Public enterprise economics**. 2. ed. London: Weidenfeld and Nicholson, 1984.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, G. M. Indicadores de “transparência ativa” em instituições públicas: análise dos portais de universidades públicas federais. **Liinc em Revista** (UFRJ e IBICT), Brasil DOI: <https://doi.org/10.18617/liinc.v9i2.616>, v. 9, n. 2, p. 423 - 438, 2013.

SANTOS, P. M.; BERNARDES, M. B.; ROVER, A. J. **Teoria e Prática de Governo Aberto: Lei de Acesso à Informação nos Executivos Municipais da Região Sul**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 212

SAVIOTTI, P.; METCALFE, J.A theoretical approach to the construction of technological output indicators. **Research Policy**, [https://doi.org/10.1016/0048-7333\(84\)90022-2](https://doi.org/10.1016/0048-7333(84)90022-2), v. 13, n. 3, p. 141 - 151, 1984.

SCHUMPETER, J. **The theory of economic development**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1934.

SIERRA, B. R. **Técnicas de investigación social**. 5. ed. Madrid: Paraninfo, 1988.

SOARES, A. Z.; CHAVES, M. Políticas de atendimento ao cidadão e fomento aos dados abertos: iniciativas de transparência e melhoria da qualidade da gestão pública no Brasil. **XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Cartagena, Colombia, nov 2012.

SOETE, L. & M. MIOZZO. Trade and Development in Services: a Technological Perspective. Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology (MERIT) Working paper 89-031, 1990.

SØRENSEN, E.; TORFING, J. Metagoverning collaborative innovation in governance networks. **The American Review of Public Administration**, doi:10.1177/0275074016643181., v. 47, p. 826 - 839, abr 2017.

SOUZA, R. L. S. Acesso à informação e organizações públicas abertas: o próximo passo na construção da gestão democrática. **XVII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Cartagena, Colombina, nov 2012.

SUIRE, R. Encastrement social et usages de l'Internet: une analyse jointe du commerce et de l'administration électronique. **Economie et Prévision**, França, v. 4, n. 180 - 181, p. 161 - 174, abr-mai 2007.

TAYLOR, SP. Innovation in the public sector: dimensions, process, barriers and developing a fostering framework. **International Journal of Research Science & Management**, Inglaterra, v. 5, n. 1, p. 28 - 37, fev 2018.

UNESCO. **Política Brasileira de Acesso à Informação Pública**: garantia democrática do direito a informação, transparência e participação cidadã. Projeto de cooperação técnica entre a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura e o governo brasileiro. CGU, Brasília, DF, 2010.

VALLES, M. S. **Técnicas cualitativas de investigación social**. Síntesis: Madrid, 1997. p. 177

WEST, D. M. E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes. **Public Administration Review**, <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00343.x>, v. 64, n. 1, p. 15 - 27, jan 2004.

WEYLAND, K. **Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform**. Woodrow Wilson Center Press: Washington, DC., 2004.

XU, H. Information Technology, Public Administration, and Citizen Participation: The Impacts of E-Government on Political and Administrative Processes. **Public Administration Review**, <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02671.x>, v. 72, n. 6, p. 915 - 920, out 2012.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: Planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE

APÊNDICE 1 – CARTA DE APRESENTAÇÃO E PEDIDO DE ENTREVISTAS - 1ª RODADA

A Vossa Senhoria, Autoridade responsável pelo monitoramento da implementação da LAI no Ministério... /Secretaria... .

Com o intuito de coletar dados para pesquisa de Dissertação realizada no âmbito do Curso de Mestrado Acadêmico do Programa de Pós-Graduação em Administração, da Universidade de Brasília (PPGA/UnB), solicito a colaboração de Vossa Senhoria em conceder uma entrevista presencial sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) em Vosso/a Ministério/Secretaria.

O objeto da Dissertação de Mestrado é estudar o processo de inovação no serviço público de acesso à informação. As perguntas estão divididas nos períodos anterior, durante e posterior à implementação da LAI. As três inovações abordadas de forma específica na pesquisa são o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), o Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC) e os Dados Governamentais Abertos (DGA).

Os resultados desta pesquisa terão por objetivo ajudar no entendimento do fenômeno da inovação em serviços aplicado ao serviço público de acesso à informação. A avaliação dos dados buscará formar um cenário geral da administração pública federal direta, de forma que os órgãos e entidades não serão identificados individualmente nem os respondentes serão relacionados às respostas que prestarem. O tempo aproximado da entrevista é de 20 a 30 minutos.

Agradeço antecipadamente a atenção e aguardo resposta quanto ao agendamento da entrevista, preferencialmente neste mês de abril de 2014, na data e horário de Vossa conveniência. Em qualquer hipótese, caso algum esclarecimento se faça necessário ou não seja possível realizar o agendamento, gentileza também realizar contato pelo e-mail nicolaugregori@unb.br. Por fim, em nome da transparência acadêmica, disponibilizo abaixo o roteiro da entrevista.

Atenciosamente,

Nicolau Gregori Czezko Filho
Aluno do Mestrado em Administração/UnB

APÊNDICE 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTAS - 1ª RODADA

Nome:

Órgão/Entidade em que está lotado:

Cargo/Função que desempenha:

Data de nomeação como Autoridade Monitoradora:

Data da Entrevista:

I – Determinantes Prévios

1. Existia alguma unidade ou setor em seu órgão responsável por atuar com acesso à informação antes da LAI? Em caso positivo, favor abordar como foi a adaptação aos SIC, e-SIC e DGA.
2. Quais foram as **percepções positivas ou negativas** observadas em seu órgão quanto à necessidade de se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar a implementação dos SIC, e-SIC e DGA.
3. Quais foram as **facilidades identificadas** em seu órgão para se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar a implementação dos SIC, e-SIC e DGA.
4. Quais foram as **dificuldades identificadas** em seu órgão para se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar a implementação dos SIC, e-SIC e DGA.

II –Trajetória da Inovação

5. Foi realizado algum tipo de **capacitação para que os servidores** prestadores dos serviços de acesso pudessem se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.
6. Foi realizado algum tipo de **capacitação para os cidadãos** beneficiários dos serviços de acesso poderem se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.
7. Foi realizado algum tipo de **mudança material**, com adequação de ambiente físico, equipamentos eletrônicos ou bens em geral, para seu órgão se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.
8. Foi realizado algum tipo de **mudança no processamento de informações**, com adequação na dinâmica da produção, captura, comunicação e arquivamento de dados, para seu órgão se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.
9. Foi realizado algum tipo de **mudança metodológica**, com adequação de rotinas de trabalho, procedimentos ou normativos internos, para seu órgão se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.
10. Foi realizado algum tipo de **mudança na relação de tratamento**, com adequação da forma de interação entre os servidores e os cidadãos, para seu órgão se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.

III – Impactos Supervenientes

11. Quais são os **benefícios identificados** em seu órgão após as adequações às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.
12. Quais são os **problemas identificados** em seu órgão após as adequações às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.
13. Quais são as **controvérsias identificadas** em seu órgão após as adequações às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.
14. Quais são os **desafios identificados** em seu órgão após as adequações às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.

* * *

APÊNDICE 3— CARTA DE APRESENTAÇÃO E PEDIDO DE ENTREVISTAS – 2ª RODADA

À Vossa Senhoria, Sr./Sra. (...)

Autoridade responsável pelo monitoramento da implementação da LAI (artigo 40 da Lei 12.527/11)
no Ministério(...)/Secretaria(...)

Com o intuito de coletar dados para pesquisa de Dissertação realizada no âmbito do curso de Mestrado Acadêmico do Programa de Pós-Graduação em Administração, da Universidade de Brasília (PPGA/UnB), solicito a colaboração de Vossa Senhoria em conceder uma entrevista presencial sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) em Vosso Ministério. O objeto da Dissertação de Mestrado é estudar o processo de inovação no serviço público de acesso à informação. A entrevista visa dar continuidade à pesquisa anterior sobre o mesmo tema e terá por foco, mais especificamente, o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), o Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC) e os Dados Governamentais Abertos (DGA).

Os resultados desta pesquisa terão por objetivo ajudar no entendimento do fenômeno da inovação em serviços aplicados ao acesso público à informação. A avaliação dos dados buscará formar um cenário geral da administração pública federal direta, de forma que os órgãos e entidades não serão identificados individualmente, nem os respondentes serão relacionados às respostas que prestarem. O tempo aproximado da entrevista é de 20 a 30 minutos.

Agradeço antecipadamente a atenção e aguardo resposta quanto ao agendamento da entrevista, preferencialmente neste mês de julho de 2018, na data e horário de Vossa conveniência. Em qualquer hipótese, caso algum esclarecimento se faça necessário ou não seja possível realizar o agendamento, gentileza também realizar contato pelo e-mail nicolaugregori@unb.br. Por fim, em nome da transparência acadêmica, disponibilizo abaixo o roteiro da entrevista.

Atenciosamente,

Nicolau Gregori Czezko Filho
Aluno do Mestrado em Administração/UnB

APÊNDICE 4 – ROTEIRO DE ENTREVISTAS – 2ª RODADA

Nome do entrevistado:

Órgão/Entidade em que está lotado:

Cargo/Função que desempenha:

Data de nomeação como Autoridade Monitoradora:

Data da Entrevista:

I - Determinantes Prévios

1. Existe alguma unidade ou setor em seu órgão responsável por atuar com acesso à informação que não decorre da LAI? Em caso positivo, favor abordar como tem sido a adaptação aos SIC, e-SIC e DGA.
2. Quais têm sido as **percepções positivas ou negativas** observadas em seu órgão quanto à necessidade de se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar a implementação dos SIC, e-SIC e DGA.
3. Quais têm sido as **facilidades identificadas** em seu órgão para se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar a implementação dos SIC, e-SIC e DGA.
4. Quais têm sido as **dificuldades identificadas** em seu órgão para se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar a implementação dos SIC, e-SIC e DGA.

II – Trajetória da Inovação

5. Tem sido realizado algum tipo de **capacitação para os servidores** prestadores dos serviços de acesso contínuo a se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.
6. Tem sido realizado algum tipo de **capacitação para os cidadãos** beneficiários dos serviços de acesso contínuo a se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.
7. Tem sido realizado algum tipo de **mudança material**, com adequação de ambiente físico, equipamentos eletrônicos ou bens em geral, para seu órgão se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.
8. Tem sido realizado algum tipo de **mudança no processamento** de informações, com adequação na dinâmica da produção, captura, comunicação e arquivamento de dados, para seu órgão se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.
9. Tem sido realizado algum tipo de **mudança metodológica**, com adequação de rotinas de trabalho, procedimentos ou normativos internos, para seu órgão se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.

10. Tem sido realizado algum tipo de **mudança na relação de tratamento**, com adequação da forma de interação entre os servidores e os cidadãos, para seu órgão se adaptar às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.

III - Impactos Supervenientes

11. Quais têm sido os **benefícios identificados** em seu órgão após as adequações às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.

12. Quais têm sido os **problemas identificados** em seu órgão após as adequações às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.

13. Quais têm sido as **controvérsias identificadas** em seu órgão após as adequações às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.

14. Quais têm sido os **desafios identificados** em seu órgão após as adequações às determinações da LAI? Favor abordar os SIC, e-SIC e DGA.

* * *