

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO

Carine Jansen Batista Neves Martins

A PROMOÇÃO DA CIDADANIA POR MEIO DO ACESSO À INFORMAÇÃO

RECIFE

2015

CARINE JANSEN BATISTA NEVES MARTINS

A PROMOÇÃO DA CIDADANIA POR MEIO DO ACESSO À INFORMAÇÃO

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, da Universidade Federal de Pernambuco, para a obtenção do grau de Mestre em Ciência da Informação, sob orientação da Prof. (a) Dra. Nadi Helena Presser.

RECIFE

2015



Serviço Público Federal
Universidade Federal de Pernambuco
Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação - PPGCI

CARINE JANSEN BATISTA NEVES MARTINS

A promoção da cidadania por meio do acesso à informação

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciência da Informação.

Aprovada em: 28/08/2015

BANCA EXAMINADORA

Prof^a D^{ca} Nadi Helena Presser (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^a D^{ca} Sandra de Albuquerque Siebra (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Gustavo Henrique de Araújo Freire (Examinador Externo)
Universidade Federal do Rio de Janeiro



Programa de Pós Graduação em Ciência da Informação
Av. da Arquitetura, S/N - Centro de Artes e Comunicação/UFPE
CEP 50740-550 - Cidade Universitária/Recife-PE - Fone/Fax: (81) 2126-7728 / 7754
www.ufpe.br/ppgci - E-mail: ppgci@ufpe.br



AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram para formar a minha percepção de que o conhecimento é a principal mola propulsora, que promove tanto o desenvolvimento individual, como o coletivo. Agradeço também a todos que incentivaram e facilitaram a minha caminhada acadêmica. À minha orientadora que, de maneira especial, também reconhece o saber como mola propulsora de qualquer indivíduo. Ao meu marido que caminha sempre junto comigo em todas as minhas escolhas. Aos meus pais que mostraram meus primeiros caminhos e ainda, mesmo distantes, participam das minhas caminhadas mais relevantes.

“Todo sistema de educação é uma maneira política de manter ou de modificar a apropriação dos discursos, com os saberes e os poderes que eles trazem consigo.”

Michel Foucault

RESUMO

A pesquisa investiga o acesso e o uso da informação na perspectiva da promoção da cidadania no Brasil. Para tanto, primeiro aborda o acesso à informação no campo da política de informação e no contexto de criação da Lei de Acesso à Informação. Depois, analisa o conceito de cidadania de forma interdisciplinar, debatendo a importância do direito de acesso à informação para a sua promoção. Em seguida, propõe uma análise da prática social do acesso à informação pública, explorando o paradigma cognitivo e social proposto por Capurro, Hjørland e Talja. O estudo de caso, considerando os dados coletados no sistema e-SIC, analisa 268.739 pedidos de acesso à informação a 282 órgãos do governo brasileiro, ocorridos nos três primeiros anos (2012 a 2015) de implementação da L.A.I. Além disso, foram considerados 19.707 questionários sobre o nível de satisfação dos usuários. Com relação à análise quantitativa, a partir dos dados abertos disponibilizados pelo e-SIC, por meio de planilhas dinâmicas, elaboradas pela autora, verifica-se que a informação pública gerou mais conhecimento para os mais favorecidos de recursos simbólicos (os mais escolarizados) e materiais (os residentes em estados mais ricos). Os resultados obtidos revelam que Informação e Conhecimento são socialmente condicionados e definem as possibilidades de inclusão-exclusão social, o que repercute no nível de cidadania. Apesar do sistema de informação federal está tecnologicamente adequado à demanda, o seu sucesso está comprometido, por existirem barreiras culturais (nível de escolaridade), políticas (política pública desarticulada) e econômicas (interferência do PIB no acesso à informação) que dificultam a integração de segmentos da sociedade.

Palavras-chave: Ciência da Informação. Informação - Cidadania.

ABSTRACT

The research investigates the access and use of information from the perspective of promoting citizenship in Brazil. To do so, first deals with access to information in the field of information policy and in the context of creation of the Access to Information Act. Then analyzes the concept of citizenship in an interdisciplinary way, discussing the importance of the right of access to information to promote it. Then proposes an analysis of the social practice of access to public information, exploring the cognitive and social paradigm proposed by Capurro, Hjørland and Talja. The case study, considering the data collected in the system and SIC, analyzes 268.739 requests for access to information to 282 government agencies, occurred in the first three years (2012-2015) of the Act. In addition, were considered 19.707 questionnaires on the level of user`s satisfaction. With regard to quantitative analysis, based on the open data provided by e-SIC, through dynamic spreadsheets, compiled by the author, it appears that public information generated more knowledge to the most favored of symbolic resources (the most educated) and materials (residents in wealthier states). The results shows that information and knowledge are socially conditioned and define the possibilities for social inclusion-exclusion, which affects the level of citizenship. Despite the federal information system is technologically adequate demand, their success is compromised, because there are cultural barriers (level of education), political (disjointed public policy) and economic (interference of GDP in access to information) that hinder integration segments of society.

Keywords: Information Science. Information- Citizenship.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 Cartografia da Construção da Política de Informação | 13 |
| Figura 2 Subdomínios da Política de Informação | 14 |
| Figura 3 Fluxo de Informação | 30 |
| Figura 4 Política de Transparência | 31 |
| Figura 5 Fatores que Determinaram a Criação da LAI | 32 |
| Figura 6 Direito de Acesso à Informação como Fundamento da Democracia Participativa.... | 55 |
| Figura 7 Fases do Desenvolvimento Social a partir do Acesso à Informação | 56 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1. Legislação Brasileira sobre Política de Informação | 28 |
| Quadro 2. Adoção Cronológica das Leis de Acesso a Informação no Mundo..... | 35 |
| Quadro 3. Dimensões da Transparência e Funções dos atores do acesso a informação | 58 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1. Distribuição de Demandantes por Tipo de Pessoa | 68 |
| Tabela 2. Evolução da Participação de Pessoas Jurídicas por Natureza Jurídica..... | 69 |
| Tabela 3. Distribuição de Pessoas Jurídicas por Natureza Jurídica..... | 70 |
| Tabela 4. <i>Ranking</i> da Participação dos Cidadãos por Estado..... | 72 |
| Tabela 5. <i>Ranking</i> da Participação dos Cidadãos por Sexo..... | 73 |
| Tabela 6. Evolução da Participação por Sexo | 74 |
| Tabela 7. Participação de Demandantes por Nível de Escolaridade | 75 |
| Tabela 8. Distribuição da população brasileira por anos de estudos | 76 |
| Tabela 9. Distribuição dos Demandantes por Profissão | 77 |
| Tabela 10. Temas mais Demandados por Categoria - Assunto..... | 79 |
| Tabela 11. Evolução da Distribuição de Demandas por Categoria e Assunto | 80 |
| Tabela 12. Evolução Absoluta e Percentual do Número de Demandantes e Pedidos | 82 |
| Tabela 13. Classificação das Solicitações por Tipo de Resposta | 83 |
| Tabela 14. Níveis de Compreensão e de Satisfação | 84 |
| Tabela 15. Distribuição de Recursos por Motivação..... | 87 |
| Tabela 16. Evolução do Percentual de Recursos de Primeiro Grau | 88 |
| Tabela 17. Contagem de Pedidos por Tipos de Respostas e por Nível de Escolaridade..... | 91 |
| Tabela 18. Variação Percentual dos Tipos de Respostas por Nível de Escolaridade em Relação ao Total de Pedidos por Escolaridade | 91 |
| Tabela 19. Análise das Justificativas das Informações Negadas por Grupos de Escolaridade | 93 |
| Tabela 20. Participação das Grandes Regiões e Unidades da Federação | 97 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|--------|--|
| C.I. | Ciência da Informação |
| art. | Artigo |
| CGU | Controladoria Geral da União |
| DAI | Direito de Acesso a Informação |
| e-SIC | Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| PNAD | Relatório da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios |
| LAI | Lei de Acesso a Informação |
| OCDE | Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| RPAIS | Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes de junho/2012 a maio/2015 |
| RRR | Relatório de Recursos e Reclamações de junho/2012 a maio/2015 |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| 1. INTRODUÇÃO | 1 |
| 1.1 Justificativa | 4 |
| 2. METODOLOGIA | 6 |
| 2.1 Quanto aos fins e aos meios | 6 |
| 2.2 Quanto à análise e interpretação dos dados | 10 |
| 3. POLÍTICA DE INFORMAÇÃO | 12 |
| 3.1 Caos informacional | 18 |
| 4. CONTEXTO DE CRIAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO | 22 |
| 4.1 Criação e conteúdo da lei de acesso a informação | 33 |
| 5. CIDADANIA COMO PARTICIPAÇÃO POLÍTICA | 41 |
| 5.1 Compreensão histórica | 41 |
| 5.2 Definição possível | 46 |
| 6. O ACESSO À INFORMAÇÃO COMO REQUISITO PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA | 52 |
| 7. INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO NO CONTEXTO SOCIAL | 61 |
| 8. ANÁLISES | 67 |
| 8.1 O perfil dos cidadãos demandantes de informação | 67 |
| 8.2 Análise do conteúdo dos pedidos | 79 |
| 8.3 O nível de transparência, a compreensão e a satisfação com as informações | 82 |
| 8.3.1 Análise do nível de transparência por volume e por tipo de resposta | 82 |
| 8.3.2 Análise do nível de compreensão e satisfação | 84 |
| 8.4 O contexto social dos demandantes | 89 |
| 8.4.1 Contexto social por escolaridade | 89 |
| 8.4.2 Contexto Econômico-social | 95 |
| 9. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 100 |
| REFERÊNCIAS | 104 |
| ANEXO A - Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes | 115 |
| ANEXO B - Relatório de Recursos e Reclamações | 126 |
| ANEXO C - Resposta Pedido Pesquisa de Satisfação | 143 |
| ANEXO D - IBGE, Produto Interno Bruto - 1995-2012 | 145 |
| ANEXO E - IBGE Distribuição percentual da população por sexo | 147 |

| | |
|--|------------|
| ANEXO F - IBGE Nível de Escolaridade anos de estudo | 148 |
| ANEXO G - IBGE Nível de Escolaridade por idade | 149 |

1. INTRODUÇÃO

As discussões acerca do acesso a informação se intensificaram nas últimas décadas, levando vários países a aprovarem leis gerais de acesso à informação pública. Até a década de 80, menos de 20 países possuíam leis nacionais desse tipo. Nas décadas seguintes, mais de 60 sancionaram suas leis de acesso à informação pública, inclusive o Brasil, em 2011. (MALIN; SÁ, 2012).

O acesso à informação pública ganhou destaque nos últimos anos a nível nacional. Porém, como qualquer direito fundamental, o direito de acesso à informação tem uma evolução histórica, a qual se confunde com a da Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011a). No Brasil, segundo Souza (2012), a discussão acerca desse direito inicia-se com a promulgação da Lei da Anistia (Lei 6.683/79) e atualmente centraliza-se no debate acerca da Comissão da Verdade (Lei nº 12.528/11) e da Lei de Acesso à Informação –LAI (Lei nº 12.527/11).

Ao incluir a LAI no catálogo normativo brasileiro, o país reconhece ser este direito uma premissa indispensável para o exercício da cidadania, o que envolve a tomada de posição crítica sobre a definição de políticas públicas e o exercício do controle social. Essa lei normatiza o acesso à informação previsto na Constituição Federal, regulamentando, assim, o direito constitucional dos cidadãos de obterem informações públicas.

A partir dela, os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive os Tribunais de Contas e o Ministério Público, bem como entidades privadas sem fins lucrativos passaram a ser obrigados a dar publicidade de todas as informações sob sua tutela, conforme a lei. Do outro lado, qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, pode receber informações públicas dos órgãos e entidades.

Os procedimentos previstos na LAI destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com algumas diretrizes, entre

elas, o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública. No Governo Federal, a LAI foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012 (BRASIL, 2012a), que fixou o monitoramento da implementação da LAI no Poder Executivo Federal para a Controladoria-Geral da União (CGU). Tal competência inclui o dever de divulgar a LAI para a sociedade, de orientar os servidores públicos e cidadãos quanto ao acesso, de decidir em último grau os recursos referentes aos pedidos de acesso negados, bem como de encaminhar ao Congresso Nacional informações estatísticas atinentes à implementação da LAI. Assim, cabem à CGU o fomento à cultura da transparência e a conscientização sobre o direito de acesso à informação, um direito social que permite a uma pessoa saber sobre a realidade da qual participa e responder seus questionamentos, na perspectiva de exercer sua cidadania.

Para uma concepção de cidadania que inclui a LAI é necessário adotar uma abordagem não apenas política, jurídica ou fiscal, mas social, e, principalmente em se tratando de Brasil, também cultural: a cidadania abordada como a consciência dos direitos, não como uma qualidade, mas como um conjunto de práticas sociais.

Numa concepção geral, a cidadania pode ser compreendida como a possibilidade legítima para o exercício dos direitos e deveres civis, políticos e sociais de uma determinada sociedade. Todavia, quanto mais limitada a concepção de cidadania de uma pessoa, tanto menores serão as possibilidades de que ela seja, efetivamente, incorporada como práxis cotidiana.

A luta pelos direitos sociais é um processo ativo e que conta com a participação e o envolvimento de todos os cidadãos. No Brasil, sempre se desenvolveu um processo incremental, lento, árduo e que envolveu muito esforço por parte dos grupos sociais que se empenharam em obtê-la.

Por tudo isso, neste trabalho investigou-se o acesso e o uso da informação na perspectiva da promoção da cidadania no Brasil. Parte-se do pressuposto de que usuário da informação deve ser considerado prioridade nesse processo, pois de nada vale a disponibilização das informações, sem o interesse e a apropriação das mesmas. O acesso à informação pressupõe a publicidade, a compreensibilidade e a utilização das informações. A mera publicidade de dados não é capaz de promover a transparência e o controle social. Somente quando a informação é adequadamente assimilada produz conhecimento; trazendo assim benefícios, como o desenvolvimento da sociedade.

Assim, esta pesquisa pretende contribuir para o debate sobre a concepção da informação como um elemento de inclusão social (FREIRE, 2006) e acrescentar outras reflexões, as quais apontam para o desenvolvimento da cidadania pelo uso de informação pública, incluindo junto ao debate o direito à informação.

O Direito de Acesso a Informação e a cidadania são recursos que se complementam e ambos dizem respeito à possibilidade de uma pessoa exercer sua função de cidadã, na medida em que esteja no gozo de seus direitos civis, políticos e sociais. É nesse aspecto que se revela a importância da regulamentação do direito à informação por meio da Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011a). Se o direito à informação pública está relacionado à participação social e política, o acesso e uso de informação permite que o usuário se transforme em membro ativo da sociedade, atuando de maneira crítica e também responsável no exercício de sua cidadania.

Desde o início da pesquisa, partiu-se do pressuposto de que a promulgação da Lei de Acesso à Informação, em 2011, representou apenas uma etapa da construção de uma política nacional de transparência. A lei, por si só, não garante o acesso à informação, sendo necessários esforços e interesses confluentes do governo e da sociedade para materializar essa norma em ações permanentes, de forma a operacionalizar o direito ao acesso à informação e garantir a sua efetividade.

O presente trabalho partiu da premissa de que a participação ativa e diversificada da sociedade é pré-requisito para a viabilização de um adequado sistema de acesso a informações públicas, pois a transparência pressupõe a apropriação da informação pelo receptor da informação (cidadão), que a partir do conhecimento (acesso intelectual) pode interagir melhor politicamente, promovendo, assim, mudanças sociais, o que resulta em benefícios à democracia e ao desenvolvimento socioeconômico do país.

O objetivo geral deste trabalho foi compreender o acesso à informação, à luz da Lei de Acesso à Informação no Brasil, na perspectiva da promoção da cidadania. Nesse sentido, a pergunta que orientou esta pesquisa foi a seguinte: A Lei de Acesso à Informação no Brasil tem promovido mais cidadania a nível nacional?

Para que o objetivo mais geral deste trabalho seja atingido, foi necessária a abordagem dos seguintes objetivos específicos:

a) Compreender como ocorreu a criação da Lei de Acesso a Informação no Brasil, identificando seu contexto histórico (políticas públicas de informação), suas causas (debates sobre

o direito a informação) e quais foram os principais atores nessas discussões;

b) Analisar o acesso à informação pública no Brasil, caracterizando o perfil dos cidadãos que estão efetivamente utilizando esse direito, verificando se as informações estão sendo buscadas pelos cidadãos e examinando o contexto social desse fluxo comunicacional entre o Estado e a sociedade.

c) Discutir como o acesso a informação pública é capaz de promover mais cidadania em âmbito nacional.

Quanto ao conceito de informação escolhido nesta pesquisa, entende-se a informação conforme Wersig (1993), como conhecimento em ação, que serve de apoio a uma ação específica em uma situação específica. Assim, estuda-se a informação com uma concepção utilitária e dinâmica, característica típica da sociedade da informação. Para Barreto (1994), somente quando a informação é adequadamente assimilada, consegue produzir conhecimento, e assim modifica o estoque mental de informações do indivíduo, trazendo benefícios ao seu desenvolvimento e ao desenvolvimento da sociedade em que ele vive.

1.1 Justificativa

Apesar da implantação da Lei de Acesso à Informação, 268.739 demandantes por informações desde a implantação da Lei¹ (junho/2012 a maio/2015) não se constitui um número significativo frente ao volume da população brasileira de cerca de mais de 200 milhões de habitantes². Há uma grande concentração de pedidos nas Regiões Sudeste e Sul do país, tendo como demandantes na sua maioria pessoas com ensino médio e superior, e os pedidos são mais afetos às questões de Finanças³.

¹ Conforme “Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes” (RPAIS) extraído do Sistema e-SIC referente ao período de junho/2012 a maio/2015.

² 204.192.468 – Projeção de maio/2015 / Conforme Projeção do IBGE da população do Brasil e das Unidades da Federação, disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtml, acesso em janeiro de 2013.

³ Conforme Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes extraído do Sistema e-SIC (de junho/2012 a maio/2015 (Anexo A)

A operacionalização do direito de acesso à informação inclui várias dificuldades práticas que precisam ser enfrentadas, mesmo em países reconhecidos pelo sucesso de suas políticas de divulgação. A nível mundial, por exemplo, Michener (2011) alega que os solicitantes denunciam atrasos excessivos e intransigência governamental, enquanto que os funcionários públicos se queixam de solicitações exageradas e do fardo administrativo excessivo da divulgação.

Já foram desenvolvidas outras pesquisas sobre as políticas públicas de acesso à informação na área de administração pública e sobre o direito de acesso à informação como direito social, na área jurídica. Muitos estudos abordam as dificuldades enfrentadas pelo governo na sua obrigação de dar acesso à informação pública, mas poucos estudos examinam o contexto no qual essa lei foi criada e como os cidadãos têm usado essas informações e exercido esse direito.

A contribuição social da pesquisa reside na sua perspectiva de colaborar na reflexão sobre a concepção de cidadania no uso de informação pública. A cidadania não é uma noção abstrata desligada dos fatos concretos, mas deve expressar maneiras de as pessoas resolverem seus problemas na vida cotidiana e em sociedade.

Além disso, esta pesquisa reforça a responsabilidade social da Ciência da Informação. Segundo Freire e Araujo (1999) a área de atuação dessa nova ciência se define a partir dessa responsabilidade que consiste em facilitar a comunicação de mensagens entre pessoas, pertencendo assim ao universo dos fenômenos da comunicação social, mais precisamente da comunicação entre uma fonte emissora de mensagens contendo conhecimento capaz de promover mudanças nas estruturas cognitivas de um receptor. No caso em estudo, a comunicação entre o Estado e os cidadãos.

A obrigação de disponibilizar a informação já foi imposta pela lei, mas discutir o que diz respeito à apropriação dessa informação carece de estudos, nos quais os pesquisadores do campo da Ciência da Informação devem participar. Este estudo fornece contribuições para novas pesquisas por compreender como os valores e significados culturais são incorporados nos padrões e nas atitudes das pessoas nos processos de aquisição e uso da informação.

Ao estudar o sistema de acesso à informação pública federal, a Ciência da Informação, ao reconhecer a sua responsabilidade social, deve assumir o seu papel de condutora do desenvolvimento cultural, político e social, a começar pelo incentivo aos debates da política da informação, que, em especial em âmbito nacional, está sendo conduzida por aspectos secundários (tecnológicos), em detrimento da complexidade dos aspectos socioculturais.

2. METODOLOGIA

O conhecimento científico é produzido pela investigação científica e através dos seus métodos. Pesquisa é uma atividade voltada à busca de respostas e à solução de problemas para questões propostas, através da utilização do método científico. (LAKATOS e MARCONI, 2001; CERVO e BERVIAN, 2007). O conjunto de métodos utilizados na aplicação da pesquisa visa dar suporte e delimitação do ambiente explorado, tendo em vista respostas para as questões centrais formuladas e desenvolvidas no decorrer do trabalho.

Embora sendo uma atividade de indagação e descoberta da realidade, a pesquisa é desenvolvida em um processo intrinsecamente inacabado e não da verdade absoluta. Cabe ao pesquisador explicar com segurança suas descobertas através do método científico, apreendendo que o conhecimento é um processo, como salientam Martins e Theóphilo (2009).

Bourdieu et al. (2008) alertam para a necessidade da vigilância epistemológica sobre os processos de investigação. Por isso a importância da clareza e explicitação do posicionamento epistemológico do investigador em relação à sua pesquisa. Entre outras questões, essa vigilância diz respeito à concepção e construção do objeto científico e à observação cautelosa sobre os procedimentos metodológicos. Pressupõe, também, observar as possibilidades concretas de realização teórica e prática da investigação relativamente à interpretação dos fatos e definição dos seus resultados.

2.1 Quanto aos fins e aos meios

Quanto aos fins, Vergara (2000) classifica a pesquisa em exploratória, descritiva, explicativa, metodológica, aplicada ou intervencionista. Em relação à questão que é colocada e de acordo com os objetivos que este estudo pretende responder, desenvolver-se-á uma pesquisa de caráter **exploratório e interdisciplinar**, abordando temas da Ciência da Informação e das Ciências Sociais (Direito, Administração e Sociologia).

Considerando que os efeitos da LAI sobre o desenvolvimento da cidadania são ainda pouco conhecidos, e sustentado nas considerações de Cervo, Bervian e Silva (2007), este estudo objetiva familiarizar o pesquisador com o fenômeno investigado, realizando descrições de uma dada realidade e buscando identificar as relações existentes entre seus componentes. Esta é uma

forma particularmente conveniente para um estudo que, entre outros objetivos, pretende verificar se a transparência passiva tem promovido o exercício da cidadania.

Dencker (2000) observa que as pesquisas exploratórias utilizam grande quantidade de dados extraídos de fontes secundárias, estudos de casos selecionados. Esta pesquisa delimitará sua ação na investigação da efetividade da LAI no Brasil na perspectiva da promoção da cidadania das pessoas, usuárias dessas informações públicas.

Para explorar o desenvolvimento das políticas públicas de implementação desta lei foram examinados os Relatórios de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes extraídos Sistema Eletrônico do Serviço de Informação aos Cidadãos – e-SIC⁴, recurso desenvolvido pela CGU, que permite ao cidadão solicitar informações aos órgãos (transparência passiva), entidades e empresas públicas federais. Por meio desse sistema, o cidadão, pode além de expor sua necessidade de informação, acompanhar a resposta e o prazo, por intermédio do número de protocolo gerado. O e-SIC também possibilita aos órgãos e entidades acompanhar a implementação da LAI e produzir estatísticas sobre o cumprimento de prazos, entre outros.

Também denominada *design* ou delineamento da pesquisa (GIL, 1995), a classificação quanto aos meios representa e determina como é feita a pesquisa e indica os instrumentos de coleta de dados que serão adotados. Quanto aos fins, seguindo Vergara (2000), as pesquisas se classificam em pesquisas de campo, de laboratório, documental, bibliográfica, experimental, *ex-post-facto*, participante, pesquisa-ação e estudo de caso.

Para este trabalho, adotou-se o *design* do **estudo de caso simples** (YIN, 1984), tendo como parâmetro a LAI e como unidade de observação o Brasil, considerando os pedidos de acessos à informação, pelo exame dos Relatórios extraídos do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação aos Cidadãos – e-SIC, e pelo exame dos dados sociais coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

O estudo de caso é uma categoria cujo objeto é uma *unidade* que se analisa profundamente (TRIVIÑOS, 1987), inclusive, como menciona Dencker (2000), uma situação observada, capaz de reunir informações com vistas a apreender a totalidade de uma situação (VERGARA, 2000). Todavia, é preciso estabelecer bem as fronteiras do objeto de estudo e seu contexto. Martins e Theóphilo (2009) afirmam que o que vai garantir suficiência para construção de uma teoria que consiga explicar o recorte da realidade explorada são a robustez analítica, a lógica das conclusões e a defesa das apropriações que forem feitas sobre o caso.

⁴ Disponível em www.acessoainformacao.gov.br/sistema. Acesso em janeiro de 2015

Para tanto, esta pesquisa é um estudo de caso em âmbito nacional, com caráter exploratório, utilizando-se da revisão bibliográfica multidisciplinar para o seu referencial teórico e prosseguindo com uma análise estatística e qualitativa, baseada no levantamento quantitativo elaborado pelos gestores do Sistema e-SIC.

Inicialmente, o levantamento bibliográfico, indispensável a qualquer pesquisa científica, fornece os conhecimentos teórico-empíricos, os quais nortearam e fundamentaram o trabalho. Assim, relacionando as ideias defendidas por diferentes autores foi possível compreender a relação entre o acesso às informações públicas e o desenvolvimento da cidadania.

A pesquisa bibliográfica foi realizada nas seguintes bases: Banco de Teses e Dissertações – BDTD; Base de Dados Referencial de Artigos de Periódicos em Ciência da Informação – BRAPCI; Banco de Tese Capes; no período de 1º de abril de 2013 a 10 de janeiro de 2015. Foram também realizados levantamentos bibliográficos utilizando a ferramenta de busca do Google Acadêmico; e os *sites* do CONARQ e CGU no período de abril de 2013 ao janeiro de 2015. A maioria das publicações (geralmente artigos) foram fontes indispensáveis, fornecendo dados e reflexões importantes para a execução da pesquisa.

A revisão bibliográfica sobre o contexto de criação da LAI foi elaborada de forma interdisciplinar, recorrendo a autores, não só da Ciência da Informação, mas como do Direito, da Administração Pública, da Economia, bem como a agentes legislativos, procurando trazer uma perspectiva social abrangente e complexa. O acesso à informação foi examinado segundo a perspectiva de utilidade social, seja no campo jurídico, político ou científico. A cidadania foi tratada de maneira mais empírica do que teórica.

Na revisão teórica inicialmente, foram examinadas as motivações da criação da Lei de Acesso à Informação, o que passa pela compreensão da política pública de informação do país, em seguida, foi abordado o conceito de cidadania e por fim considerando o direito de acesso à informação, como direito humano fundamental, foram examinadas as relações entre informação e conhecimento numa perspectiva social.

A linha geral que norteou o presente estudo foi a **pesquisa documental**. A pesquisa documental coleta dados e evidências em documentos de coleções particulares ou públicas e constitui-se numa técnica de coleta de dados que se assemelha ao levantamento de referências bibliográficas, com a diferença, conforme Martins e Theóphilo (2009), de que as buscas se dão em materiais que não foram editados, tais como cartas, memorandos, relatórios, entre outros.

Além dos relatórios do e-SIC já citados, foram analisados vários dispositivos legais, entre os mais importantes: a Constituição Federal 1988 (BRASIL, 1988); a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 (BRASIL, 1991); a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005 (BRASIL, 2005),

“originada” da Medida Provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004 e do Decreto nº 5.301, de 9 de dezembro de 2004; e principalmente a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011a), regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (BRASIL, 2012a).

Rosental e Frémontier-Murphy (2002) explicam que a população consiste no conjunto sobre o qual incidem as observações e, portanto, deve ser definida de forma precisa, com atenção na delimitação das suas características, as quais podem ser tanto qualitativas quanto quantitativas.

A população, dessa forma, consiste no **universo a ser pesquisado**. Assim, foram observadas as características da população após análise dos relatórios já mencionados, uma vez que as mesmas poderiam ser modificadas a partir do que a população de fato apresenta como suas peculiaridades.

A amostra, segundo Gil, (1995, p. 92) é o “(...) subconjunto do universo ou da população, por meio do qual se estabelecem ou se estimam as características desse universo ou população.” Seguindo Malhotra (2001), a população-alvo do estudo se constitui da “coleção de elementos ou objetos que possuem a informação procurada pelo pesquisador e sobre as quais devem ser feitas inferências.” (MALHOTRA, 2001, p. 302). A amostra da população-alvo (os usuários do sistema e-SIC) foi definida a partir dos aspectos que se seguem.

a) As fontes de informação foram todos os pedidos informacionais registradas no sistema e-SIC, provenientes do Brasil ou do exterior, expressas nos “Relatórios de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes” extraídos Sistema Eletrônico do Serviço de Informação aos Cidadãos – e-SIC.

b) As fronteiras temporais da unidade amostral foram os pedidos apresentados no período desde junho de 2012 (considerando que a entrada em vigor da LAI ocorreu em 22 de maio de 2012), até o último mês (maio de 2015) antes da realização da análise de dados (pesquisa empírica), que ocorreu em junho de 2015. No caso examinado, não existem fronteiras geográficas, pois os pedidos podem partir de qualquer Estado-nação.

c) O tamanho da amostra, ou o número de usuários de informações foi de 150.743 e o número de pedidos foi de 268.739, excluindo-se os usuários que demandaram informações através dos mecanismos da transparência ativa.

Na seção 7.4.1 (Contexto social por escolaridade), foi necessário um recorte na fronteira temporal, examinando apenas os pedidos formulados de janeiro de 2013 a dezembro de 2013, considerando que foi preciso trabalhar com os dados abertos do sistema e-SIC de forma a distribuir os pedidos por nível de escolaridade. Para tanto, foi feito o download do Relatório de

pedidos de acesso à informação e o Relatório de solicitantes, ambos em formato “.csv”, e executado no programa Excel do Sistema Windows. Nesta planilha eletrônica foi utilizada a função PROCV para associar as duas planilhas com a chave “id do solicitante”. Esta função serviu para organizar os dados dos relatórios (tabelas) de forma que o valor procurado (nível de escolaridade - Relatório de Solicitantes) estivesse à esquerda do valor de retorno que se desejava localizar (o id do Solicitante - Relatório dos Pedidos). Depois foi utilizado o recurso de tabela dinâmica para compor as tabelas de análises dos pedidos por nível de escolaridade, conforme a necessidade da pesquisa.

Também foram analisadas as avaliações de satisfação referentes à primeira versão da pesquisa de satisfação, que permaneceu em funcionamento no mesmo sistema e-SIC da data de 13 de novembro de 2012, até o dia 1º de novembro de 2014. O conteúdo dessa pesquisa foi informado pela Diretoria de Transparência e Controle Social, órgão da Controladoria Geral da União, a qual foi provocada pela mestrandia, através do sistema e-SIC, em atendimento ao seu pedido de acesso a informação, registrado com número de protocolo 00075.000507/2015.

2.2 Quanto à análise e interpretação dos dados

Esta etapa se constitui como o resultado final da pesquisa, ou seja, a construção de conhecimento. Diz respeito à classificação, à tabulação e à análise estatística e qualitativa dos dados. Embora a análise e interpretação dos dados caminhem juntas na pesquisa, Gil (1995) concebe a análise mais como um esforço de sumarização dos dados, enquanto que a interpretação se refere à tentativa de obter um significado maior nessas respostas, por intermédio do conhecimento existente.

Nesta pesquisa, a análise dos dados, de abordagem qualitativa (MARTINS e THEÓPHILO, 2009), reuniu alguns tipos de dados e evidências obtidas que pedem por descrições, compreensões e interpretações que não podem ser expressas por dados numéricos. Por outro turno, a abordagem quantitativa (MARTINS e THEÓPHILO, 2009) pode empreender uma avaliação quantitativa, isto é: organizar, sumarizar e interpretar os dados numéricos coletados.

A análise e interpretação dos dados foram construídas progressivamente, inclusive ainda durante a fase de coleta. A análise iniciou com a estrutura de um esquema de organização e classificação das informações demandadas, construída com base no arcabouço teórico sobre

organização e representação de informações no domínio da Ciência da Informação (CI), e congregou vários instrumentos, incluindo as classificações e taxonomias, em uma perspectiva multidisciplinar de definição de conceitos, identificação de hierarquias, classes e subclasses, e estabelecimento de relacionamentos, cada um fornecendo diferentes funcionalidades, de acordo com Cintra et al.(1994).

Identificados o perfil dos cidadãos demandantes de informação e o conteúdo dos pedidos das informações disponibilizadas por meio do sistema e-SIC, a análise seguiu com a verificação do nível de transparência, de compreensão e de satisfação com essas informações. Por fim, foi analisado o contexto social dos demandantes, levando em consideração fatores educacionais e socioeconômicos, para examinar a capacidade de promoção de cidadania nestes contextos sociais estratificados.

As práticas de disponibilização, acesso e uso de informação já evidenciadas permitiram construir análises mais consistentes. Assim, ao final, foi construída uma interpretação teórica da situação, com base nas contribuições dos autores que discutem a temática da cidadania, visando compreender o sentido dos comportamentos dos atores sociais (usuários e fornecedores de informação). Foi possível, então, descrever e evidenciar o potencial da ampliação do acesso à informação pública por decorrência da imposição da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação-LAI) (BRASIL, 2011a), como recurso de ampliação do exercício da cidadania.

3. POLÍTICA DE INFORMAÇÃO

A Política de Informação, como campo de estudo, é recente, emergiu a nível nacional e internacional no cenário do pós-guerra, associada às políticas de ciência e tecnologia. (GOMEZ, 2002). Sua evolução acompanha em muitos aspectos o desenvolvimento da Ciência da Informação. Ambas são recentes e portanto carecem de referenciais científicos e teóricos. Elas iniciaram com a necessidade de organizar o conhecimento científico e vêm se fortalecendo com o advento da Sociedade da Informação. Partiram da necessidade de organizar a informação para grupos específicos (cientistas) para o desafio de disponibilizar informações e serviços públicos para toda a sociedade.

A definição desta política ainda é objeto de estudos recentes, como o de BRAMAN (*Defining Information- An approach for policymakers -1989*) e o de ROWLANDS (*Understanding Information Policy -1996*).

Braman (1989), considerando que os conflitos são inerentes a qualquer política, entende que a definição do conceito de informação pode facilitar a evolução da política de informação, pois esse consenso de conceito ajuda a diminuir o conflito crucial desta política. Em 2009, Braman definiu essa política como a composição de todas as leis e regulamentos relativos a qualquer estágio da cadeia de produção da informação, abarcando leis e regulações que pertencem a tipos específicos de atividades de comunicação, indústrias ou profissões que envolvam a combinação de dois ou mais estágios dessa cadeia. Um problema para a definição das políticas de informação é o seu âmbito de atuação, comparada com outras políticas que possuem domínios próprios, as políticas de informação são fluídas e não se restringem a impactos em um determinado assunto. Assim, o seu conteúdo interdisciplinar dificulta a delimitação do seu próprio.

Rowlands (1996) também afirma que a Política de Informação precisa ser mais bem caracterizada a fim de que exista um consenso e assim seja criado um referencial teórico coerente. Apontando que esta política tem sido objeto de estudo recentemente, diz que as suas raízes estão atreladas à ciência da informação. Aponta ainda que essa política tem sido estudada à parte das políticas públicas.

Além disso, Rowlands propõe uma interessante discussão, mapeando a construção dessa política por tema (ver Figura 1), afirmando que dois grandes vetores determinam a natureza e a extensão do acesso à informação: as considerações econômicas e as estruturas de poder. As

forças econômicas determinam se a informação vai ser tratada como bem público ou mercadoria. Nesse sentido, a criação e o desenvolvimento de tecnologias para a informação exigem que seus investidores sejam recompensados pelos seus esforços. As forças de poder são as que tratam da informação aberta (irrestrita) e as que tratam da secreta (restrita). Restrições ao acesso à informação, às vezes, são essenciais para a proteção de direitos autorais e para as questões de segurança, mas essas restrições precisam ser ponderada pelos benefícios do livre acesso. Todas essas forças determinam o conteúdo das discussões políticas (exemplos elencados), determinando campos de pesquisa não excludentes.

Figura 1 Cartografia da Construção da Política de Informação

| Informação como um bem público | |
|--|--|
| <p>Informação Aberta Irrestrição ao acesso</p> | <p>Informação Secreta Restrição ao acesso</p> |
| <p>INFORMAÇÃO PARA A CIDADANIA</p> <ul style="list-style-type: none"> -bibliotecas públicas -Internet -liberdade de informação -acesso para democracia | <p>PROTECIONISMO DA INFORMAÇÃO</p> <ul style="list-style-type: none"> -informação particular -segurança nacional -segredo comercial -identidade cultural |
| <p>INFORMAÇÃO PARA O MERCADO</p> <ul style="list-style-type: none"> -liberdade de imprensa - mídia de massa -bibliotecas privadas | <p>INFORMAÇÃO COMO VANTAGEM COMPETITIVA</p> <ul style="list-style-type: none"> -intranet -patents -pesquisa de mercado -consultoria |

Informação como mercadoria negociável

Fonte: ROWLANDS,1996, p. 15 (tradução livre)

Rowlands (2002) também propõe os subdomínios da Política de Informação: a) Protecionismo da Informação (trata de segredo oficial e proteção de dados pessoais); b) Mercado da Informação (trata de direitos autorias); c) Radiodifusão da Informação (regulam os meios de comunicação); d) Acesso Público de Informação Oficial (trata do acesso à informação pelos

cidadãos); e) Sociedade da Informação e Infraestrutura (trata das decisões relativas à infraestrutura de informação).

Figura 2 Subdomínios da Política de Informação



Fonte: Elaborada pela autora (2015) com base em ROWLANDS, 1996 (tradução livre)

Além desse embaraço conceitual, a construção de uma política de informação, no seu sentido mais amplo, também, é hoje, um desafio para todos os Estados (AUN, 1999). Um dos fatores deste desafio é, segundo Aun (1999), o fenômeno Internet, em meados da década de 90, que passou a permitir a circulação de um volume grande de informações via redes, sem que ainda houvesse os meios de controle das suas fontes. Antes cabia aos Estados o controle e regulação das informações. Outro fator, apontado por Aun (1999), é decorrente deste, e consiste na posição atrasada e reativa das iniciativas que tratam da regulamentação legal dos temas relacionados ao acesso da informação. Ou seja, a questão política se atrasa em relação à tecnologia. (DU CASTEL *apud* AUN, 1999). Ela critica que a ênfase no aspecto tecnológico desestabiliza o processo de construção de políticas de informação, gerando uma falta de consciência dos valores de conteúdo informacional, com olhar sociocultural.

Kerr Pinheiro (2010) também aponta a necessidade de melhor definição dessa política, pois, devido à rápida proliferação de fluxos de informação, as atuais práticas informacionais tornaram-se desafiadoras para todos os países. “A definição de uma política de informação, seus campos de aplicação e a forma de compartilhamento com a população não parece clara

nem adequada, necessitando que a Ciências da Informação atue como mediadora no processo de construção do documento desta política.” (PINHEIRO, 2010, p.113).

Pinheiro (2010) critica que os países centrais têm substituído as políticas de informação de longo prazo, direcionadas à produção, transferência e acesso às informações e que expressem as necessidades socioculturais, por programas emergenciais que privilegiam os aspectos de infraestrutura e a distribuição de equipamentos tecnológicos. Assim os estados têm cedido às pressões econômicas, definindo as diretrizes políticas de cunho tecnológico em detrimento de uma política estruturante no domínio da informação em âmbito nacional. Segundo a autora, pode-se até questionar a existência de políticas de informação neste macrocenário, em que o domínio econômico mundial parece forjar e definir os campos políticos. No Brasil, “O processo atual de construção de políticas de informação é constituído por atores isolados, ações, planos e programas de informação, em ‘mosaicos’. Inexiste uma coordenação ministerial ou interministerial.” (PINHEIRO, 2010, p. 121). Os programas de governo estão dispersos e sem sincronia, além de serem marcados pelo caráter imediatista, enfrentando apenas problemas pontuais, sem conseguir lidar com a governança informacional de maneira integrada e completa.

Conforme alerta Jardim (1999), os poucos planos de ação dessa política no Brasil têm refletido o desconhecimento com o conteúdo, o lado imaterial da informação. Jardim aponta a ausência de política de informação no país⁵, comprovada pela desarticulação administrativa dos órgãos responsáveis por sua execução. Ainda que, no final do século passado (1999), falar de total “ausência de políticas de informação” no Brasil, pode ser considerado um discurso extremista. No entanto, pode-se observar, nos estudos de muitos autores sobre o ambiente de informação na administração pública brasileira, que ele é precário, disperso e direcionado pela cultura do segredo, comportamento herdado da nossa administração colonial. (MALIN, 1994; JARDIM, 1995; GONZALEZ DE GÓMEZ, 2002; MALIN e SÁ, 2012).

⁵ JARDIM 1999, p. 24 “Do ponto de vista jurídico, apesar dos dispositivos legais favorecidos pelos princípios da Constituição de 1988, **a ausência de políticas públicas de informação limita significativamente as possibilidades de acesso do cidadão à informação governamental.**”

p. 21 “O Estado tende a ser invisível a si mesmo. Este quadro se expressa na fragilidade da maior parte de suas estruturas e recursos informacionais e na **ausência de políticas de informação**. Por outro lado e em consequência, a opacidade informacional beneficia e é favorecida pela reprodução e ampliação do controle do Estado por classes ou frações de classe dominantes. As escassas possibilidades de acesso à informação governamental por outros grupos sociais contribuem para a hegemonia do bloco no poder e a exclusão dos setores dominados. O Estado tende a ser invisível à sociedade civil.”

Seguindo pesquisa realizada por Aun (1999) em âmbito europeu, pode-se inferir analogicamente que, como o Brasil não tem políticas de informação explicitadas, tudo fica sob o controle do mercado, facilitando ainda mais a prevalência dos aspectos tecnológicos nas definições das diretrizes políticas, conforme Aun (1999).

Segundo Jardim (2001), foi essa crescente ampliação das tecnologias da informação que deslocou a gestão da informação do acervo para o acesso, do estoque para o fluxo da informação, dos sistemas para as redes. Entretanto, como observa Jardim (1999a), a subordinação de políticas públicas de informação à tecnologia dirige-se a outros campos do setor informacional na administração federal, como arquivos, bibliotecas e centros de documentação, que se encontram sob o domínio do setor de informática ou, no mínimo, com o seu aval. Essa relação de subordinação, como analisa Jardim (1999a), difere da horizontalidade de um processo de interlocução no qual os recursos tecnológicos da informação são acionados de forma integrada e articulada na consecução de uma política de informação.

Essa interferência massiva da tecnologia tem levado, também, à remodelagem dos serviços de informação e dos estudos dos usuários (JARDIM e FONSECA, 2004). Decorre disso que os estudos sobre usuários têm focado nas questões de gestão da informação e menos no seu conteúdo. A ação do Estado, por sua vez, nas suas políticas públicas de informação, não tem dado atenção aos usuários civis, aos profissionais da informação e à infraestrutura organizacional planejada e eficaz.

Quanto à desvalorização do profissional da informação, Jardim (1999a) denuncia que no final da década de 90, “(...) a Administração Federal estimulou a terceirização de serviços de informação documental, delegando ao mercado uma série de ações do setor informacional.” (Jardim, 1999a, p.149). Essa decisão política acompanhou um movimento mundial que vem ocorrendo nas últimas décadas, em praticamente todas as democracias contemporâneas, num processo relativamente rápido de transferência de ativos controlados pelo Estado para as mãos dos agentes do mercado. Todavia, conforme a condução do processo, isso pode representar uma oportunidade ou um risco.

Além disso, “(...) a memória da Administração Federal, especialmente a que se encontra nos arquivos, continua em processo de desmantelamento.” (Jardim, 1999a, p. 149). O que Jardim (1999a) observa é o desmerecimento do lado imaterial da informação devido à inexistência de ações para tratar a memória. Enquanto isso, coloca-se ênfase no desenvolvimento de planos e ações voltados para as questões tecnológicas que tratam da gestão das informações atuais (arquivos correntes) para atender um caráter gerencial da administração e para o controle social subsidiário.

O Estado prioriza ações de “(...) universalização do acesso e o uso crescente dos meios eletrônicos de informação para gerar uma administração eficiente e transparente em todos os níveis.” (BRASIL, 2000, p. 6). Atestado disso é que o “Livro Verde”⁶ que contempla um conjunto de ações para impulsionar a Sociedade da Informação no Brasil foi organizado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia.

Como em outras áreas políticas, na Política de Informação, o Estado tem cedido a interesses econômicos, seja focando nos investimentos estruturais e tecnológicos, seja defendendo a transparência em atenção às pressões econômicas externas das agências financeiras de desenvolvimento.

Apesar de essas forças políticas estarem ainda conduzindo as ações de implementação da transparência em âmbito governamental, elas deveriam ser tratadas em um dos subdomínios⁷ das políticas de informação, qual seja o de “Acesso Público de Informação Oficial” (d), que trata das políticas e regulamentos, os quais moldam o acesso à informação de cidadãos sob a guarda governamental. Por enquanto, parece que ela está sendo tratada de maneira secundária no subdomínio da “Sociedade da Informação e Infraestrutura”(e).

Montviloff (1990) aponta os principais temas a serem abordados nas políticas de informação nacionais: 1) o desenvolvimento de mecanismos e serviços de busca da informação; 2) a provisão do acesso à informação **e a sua efetiva disseminação**; 3) a promoção do **efetivo uso da informação, promovendo a percepção do valor da informação**; 4) o desenvolvimento e coordenação das ações de informação nacionais, através de um sistema que suporte às decisões e avaliações de suas implementações; e 5) a participação em ações internacionais de informação, como o fluxo de informação internacional, transferência de tecnologia da informação e compartilhamento de redes de informação.

Nesse sentido, Uhler (2006) também aponta três elementos fundamentais para ser implementada uma política nacional de informação que promova a disseminação e a utilização da informação governamental de domínio público: 1) definir o conteúdo das informações de natureza pública a serem disponibilizadas de acordo com as necessidades da nação; 2) definir um princípio legal que autorize o acesso e a utilização da informação pública; 3) desenvolver uma

⁶ BRASIL Sociedade da informação no Brasil: livro verde / organizado por Tadao Takahashi. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

⁷ Política de Informação e seus Subdomínios: a) Protecionismo da Informação; b) Mercado da Informação; c) Radiodifusão da Informação; d) Acesso Público de Informação Oficial; e) Sociedade da Informação e Infraestrutura. Fonte: Rowlands (2002)

estrutura para implementar programas para a gestão dos recursos de informação e para a disseminação da informação pública. Quanto à estrutura, esclarece que ela envolve: a) uma estrutura apropriada de gestão da informação pública; b) a definição dos requisitos da política de gestão da informação pública; e c) adoção de estratégias na gestão de sistemas de informação e tecnologias da informação. Dessa forma, demonstra que a estrutura nacional necessária envolve outros aspectos além dos recursos de tecnologia da informação, ampliando o discurso dos que veem este aspecto como o único foco importante.

Considerando que a política de informação é recente e ainda incipiente em diversos países, principalmente nos países em desenvolvimento, como o Brasil, a Ciência da Informação deve atuar como incentivadora dela, apresentando conceitos que auxiliem o consenso e promovam discussões mais científicas e eficientes, propondo, assim, soluções e projetos de longo prazo que auxiliem o desenvolvimento nacional.

3.1 Caos Informacional

Em âmbito nacional, Miranda (2004), em seu artigo “Políticas e Planejamento de Sistemas de Informação no Brasil: Um Caminho Tortuoso”, denuncia que as políticas públicas que orientam os serviços de informação no país seguem trajetórias erráticas e descontínuas. Segundo ele, ainda não foram estabelecidas diretrizes básicas para uma política nacional de informação eficiente, na contramão das tendências internacionais, muitas delas preconizadas por organismos internacionais, mais notadamente pela UNESCO. As poucas políticas que ele conseguiu pontuar foram criticadas por serem “fantasiosas”, “irresponsáveis” e impositivas, pouco discutidas, resultando em ações descontínuas e improdutivas.

Reflexo disso é que a história da política de informação do país está intimamente associada a “um processo histórico no qual a atividade documental — especialmente a arquivística — é periferizada no aparelho do Estado.” (JARDIM, 1999, p.123). Ocorre que, sem uma política de gestão da informação associada a uma política de tratamento dos arquivos públicos, pode resultar no fracasso da pretensão de dar acesso à informação pública.

No Brasil, a infraestrutura dos órgãos competentes pela gestão da informação pode ser considerada desarticulada e desorganizada. Conforme explica Jardim (1999a), o tema foi objeto

de diagnóstico elaborado pelo Arquivo Nacional, em 1985, como parte dos trabalhos da Comissão Especial de Preservação do Acervo Documental (CEPAD) do Plano de Reforma da Administração Federal. No diagnóstico, segundo Jardim (1999a, p. 126), verificou-se então que: “A terminologia utilizada na denominação de órgãos incumbidos da gestão da informação é muito diversa, refletindo ausência de parâmetros na concepção e estruturação desses serviços.”. Assim, arquivos e centros de documentação recebem denominações como “centro de informação”, “serviço de análise documentária”, “serviço de coleta e administração de informações”, entre outros, observa Jardim (1999a). Isso pressupõe que serviços de informação, como os centros de documentação e de processamento de dados, situam-se, em geral, num nível hierárquico mais elevado que os serviços arquivísticos. Pressupõe ainda, segundo esse autor, que a proliferação de arquivos correntes reflete-se na sua associação a funções diversas, como protocolo, contabilidade, pessoal, editoração, estatística e demais áreas técnicas e administrativas específicas. Além disso, “Não se constata a existência de elos formais que estabeleçam níveis globais de interação entre os diversos serviços de informação.” (JARDIM, 1999a, p. 126).

Na análise das estruturas organizacionais do país, com base em exemplos práticos, Jardim (1999a) denuncia, entre outros aspectos, que existe fragmentação da gestão da informação em diversas unidades organizacionais, sem coerência administrativa; que a informação é tratada como um objeto e um processo subordinado à informática e que a memória vem sendo classificada de forma equivocada, confundindo-se, em diversos órgãos, a memória técnica com a histórica.

Na sua análise da estrutura administrativa Jardim (1999a) infere que ocorreram alguns avanços desde 1985, mas que os problemas persistiam em 1999, continuando “(...) a sinalizar uma situação de **caos informacional**.” (JARDIM, 1999a, p.153, grifo nosso). Como observa Souza (1995, p. 172-173), os problemas arquivísticos principais dos órgãos governamentais observados “(...) são, em geral, dois: a perda do controle do acervo e a dificuldade de acessar as informações.”. Segundo Souza (1995), o trabalho nos setores de registro e controle da tramitação de documentos e nos “arquivos mortos” é concebido como uma punição, e as condições de trabalho reforçam esse sentimento. Seguindo essas constatações, Jardim (1999a, p.153) observa que “Os arquivos federais, apesar de todo discurso político-legal da democratização da informação, continuam como reserva de opacidade, mais próximos da metáfora que os identifica como ‘arquivos mortos’ ou latas de lixo da administração pública”.

Assim, ocorre que a desorganização estrutural dos serviços de arquivo e documentação inviabiliza a recuperação das informações, comprometendo os serviços de gestão da informação. “A garantia do pleno acesso à informação pública sob a guarda do Estado só poderá se viabilizar com a adoção de ações de gestão de documentos implementadas por meio da elaboração, aprimoramento ou atualização de programas de gestão de documentos junto aos serviços arquivísticos públicos.” (INDOLFO, 2013, p.21)

Por meio da Lei nº. 8.159, de 8 de janeiro de 1991⁸ (BRASIL, 1991), tentou-se instituir uma “Política nacional de arquivos públicos e privados”, que não atendeu às expectativas e necessidades de regulamentação da época, conforme criticam Rodrigues (2011), sobre o projeto de lei, e Malin e Sá (2012), sobre a lei. Rodrigues (2011) critica que, de início, o acesso é previsto apenas aos “arquivos permanentes”, fato revelador dos limites desejados pelo Executivo. Malin e Sá (2012), por sua vez, contestam que a Lei nº 8.159/91 (BRASIL, 1991) estabeleceu as diretrizes da política nacional de arquivos públicos e privados e também assegurou a todos o direito de acesso a quaisquer documentos públicos, mas não disse como se daria tal acesso, muito menos estabeleceu prazos para que os agentes do Estado forneçam informações quando solicitados. Na prática, segundo Malin e Sá (2012), essa lei apenas pavimentou o caminho para uma sequência de decretos presidenciais estipularem as regras de sigilo de documentos públicos.

Referindo-se às reflexões feitas em 1959 pelo historiador e ex-diretor do Arquivo Nacional do Brasil, José Honório Rodrigues, sobre o acesso aos arquivos, Rodrigues (2011) demonstra preocupação com a cultura do sigilo brasileira, arraigada na tradição portuguesa, e que beneficia uma “(...) minoria dominante, sempre receosa do exame livre e crítico de sua conduta pública, muitas vezes nociva aos interesses nacionais”. (RODRIGUES, 2011 p. 264).

Destacando a ausência de uma política de acesso unificada do ponto de vista de uma legislação nacional, Rodrigues (2011) lembra que, no Brasil, o que sempre ocorreu foi a obediência de cada arquivo apenas ao “critério pessoal” do seu diretor. Amparado na legislação pertinente, ela observa que, no Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE), por exemplo, sempre imperou o segredo, devido a este ministério ter constante apego ao sigilo, ao “caráter sagrado, secreto e interdito” dos seus arquivos. “Essa tradição de sigilo foi seguida até pela

⁸ No Regime Militar, em meio ao movimento pelas Diretas já, o então Ministro da Justiça Ibrahim Abi-Akel envia ao Presidente da República, em 30 de novembro de 1984, um anteprojeto de lei instituindo a política nacional de arquivos públicos e privados que deu origem à citada lei. Tal projeto recebeu 14 emendas na Câmara dos Deputados. Destas, quatro foram sugeridas por Celina do Amaral Peixoto Moreira Franco, então diretora do Arquivo Nacional, segundo informam os parlamentares autores das emendas. Outra emenda foi sugerida pela Associação dos Arquivistas Brasileiros e pelo Arquivo Nacional (RODRIGUES, 2011).

Biblioteca Nacional que, segundo Honório Rodrigues, adotou restrições ao acesso a certos manuscritos sob custódia da instituição.” (RODRIGUES, 2011, p. 264).

Como se observa, apesar de todo o discurso político de acesso à informação, é necessário que ocorra a organização do “caos informacional” para que seja possível “uma transformação da cultura do segredo para a cultura do acesso, da lógica da informação como um favor para a lógica da informação como um bem público”. (BRASIL, 2011b, p. 4). Isso somente será possível quando a informação for tratada de maneira responsável e articulada e os arquivos forem tratados como verdadeiros “bens públicos”, mediante políticas arquivísticas eficientes, que envolvam ações de tratamento da memória e de gestão de documentos, inclusive dos digitais.

4. CONTEXTO DE CRIAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A Política Informação, ainda que errática, contribui para a compreensão do contexto de criação da LAI, em especial, a política nacional mobilizada pelos movimentos em prol da transparência locais e internacionais.

O embrião da LAI⁹ nasceu em 2003, reconhecendo a inadmissibilidade de um governo que não fosse legitimado pelo princípio da transparência e, assim, atestando o compromisso da administração pública com esse valor ético. Essa iniciativa refletiu uma tendência crescente para que os Estados buscassem o estabelecimento de leis que garantissem aos cidadãos o pleno conhecimento das ações do governo, da estrutura, missão e objetivos de seus órgãos, bem como dos resultados da equação representativa da aplicação dos recursos públicos em confronto com os benefícios reais advindos à comunidade (LOPES, 2003).

Nesse sentido, Pereira (2002, p.8) observa que é “(...) perceptível que, a prática da democracia no Brasil tem se manifestado, entre outros aspectos, pela cobrança cada vez mais intensa de ética e transparência na condução dos negócios públicos.” Visando responder a essas demandas, os instrumentos de transparência já existentes na administração federal foram reforçados e outros foram criados.

Da mesma forma, Pinheiro (2010) constata que, na ordem jurídico-administrativa das democracias modernas, a palavra de ordem é transparência – menos segredos, mais acesso a processos de decisão e documentos governamentais. Esse político afirma que essa lei é de suma importância para fomentar no País uma cultura de transparência e de controle social da administração pública.

Seguindo na mesma linha, Hage Sobrinho (2012) reforça que a busca da transparência na vida pública é um movimento que permite que o poder público seja exercido de forma aberta e à vista dos cidadãos, que podem, dessa forma, influir, acompanhar, avaliar e auxiliar no controle da gestão daquilo que é do interesse de todos.

A transparência cada vez mais é reconhecida como principal “antídoto à corrupção”. Trazendo isso à realidade brasileira, Lopes (2007) diz que, inicialmente, o foco primordial da promoção da transparência governamental era, no melhor estilo weberiano, apenas a implementação de mecanismos que pudessem combater a corrupção, principalmente em países em desenvolvimento. Assim, entre os anos 80 e no início dos anos 90, diversos documentos do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e de diversas agências internacionais de fomento

⁹ Ver “Criação e Conteúdo da LAI” (item 3.1)

“(...) preconizavam e até mesmo pressionavam países-membros a envidarem esforços para aprovar leis de acesso público à informação e para promover maior transparência governamental, com o intuito de combater a corrupção.” (LOPES, 2007, p. 17-18).

O interesse desses organismos em combater a corrupção através de ações em prol da transparência é explicado por Pereira (2002):

A corrupção também pode onerar a riqueza de uma nação e seu crescimento econômico ao afugentar novos investimentos, ao criar incerteza quanto à apropriação dos direitos privados e sociais. O risco político e institucional é sempre levado em conta pelos investidores internacionais e domésticos. Quando esse risco é elevado, projetos de investimentos são adiados, ou até cancelados. (PEREIRA, 2002 p.10).

Mendel (2009), ao tratar da liberdade da informação à nível mundial, também demonstra o movimento dos atores institucionais econômicos mais influentes mundialmente:

Desde a adoção da Declaração do Rio, o Banco Mundial e todos os quatro bancos regionais de desenvolvimento – o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Grupo do Banco de Desenvolvimento Africano, o Banco de Desenvolvimento Asiático e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento – adotaram políticas de divulgação de informações. Estas políticas, embora sejam primordialmente falhas no que tange a importantes aspectos, constituem valioso reconhecimento do direito de acesso a informação. Ademais, uma série de avaliações sucessivas na maioria destas instituições levou à ampliação da disponibilidade de informações ao longo do tempo. (MENDEL, 2009, p. 27).

Paralelo a isso, Mendel (2009) reconhece a importância de um movimento internacional da sociedade civil, também de cunho econômico, citando a Iniciativa pela Transparência Global (GTI)¹⁰, que adotou a Carta de Transparência para Instituições Financeiras Internacionais, exigindo o Direito de Saber, o que implicava na abertura das instituições financeiras internacionais. Assim, “Com o passar do tempo, muitas instituições financeiras internacionais estão aceitando ao menos parte dos padrões básicos da Carta e, gradualmente, alterando suas políticas para aproximá-las desses padrões.” (MENDEL, 2009, p. 27).

No Brasil, a primeira lei que tratou da transparência para o combate à corrupção de maneira decisiva e prática foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) (BRASIL, 2000), alterada pela Lei Complementar nº 131/09, conhecida como a Lei da Transparência. Essa lei, no seu art. 48, Inc. II, trata a transparência com uma abordagem financeira, exigindo a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real,

¹⁰ Iniciativa pela Transparência Global (GTI sigla em inglês) é um movimento da sociedade civil que reúne grupos de todo o mundo com a ideia de uma maior transparência das instituições financeira internacionais. A GTI foi lançada em uma reunião internacional, ocorrida na Georgia, E.U.A., em fevereiro de 2003.

de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. Daí porque o Portal da Transparência do Governo Federal¹¹ tem basicamente conteúdo orçamentário. Assim, fica evidente a influência econômica e tecnológica na formação da lei da transparência, o que implicou na restrição legal do conceito de transparência. O Brasil foi um dos primeiros a divulgar seus gastos de maneira permanente e sem custos de acesso, em 2004, pela Internet, por meio do Portal da Transparência do Governo Federal (ANGÉLICO e MICHENER, 2012).

Todavia, não fossem também as exigências definidas pelos movimentos sociais, o país permaneceria imerso na “opacidade” informacional, característica da administração pública federal. Efetivamente, a transparência começou a ser discutida no final da década de 80, entre eles “(...) pelos movimentos eclesiais de base e pelos movimentos de direitos humanos” (FROTA, 2013, P 71), como insurgência contra o controle estatal da informação exercido durante a Ditadura Militar.

Assim, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011a), foi precedida de conquistas dos movimentos em prol da democracia no país. Segundo Frota (2013, p. 71), “as políticas governamentais do regime democrático relativas aos direitos à informação, à memória e à justiça” decorreram das pressões e reivindicações promovidas por essa frente social composta pela “organização de familiares e de amigos de militantes políticos que, por se oporem à ditadura, encontravam-se presos, desaparecidos ou exilados.” (FROTA, 2013, p. 71).

No período da Ditadura Militar, o controle da informação pública imperava, pois os meios de comunicação oficiais e extraoficiais só podiam noticiar os aspectos positivos das políticas governamentais, deixando a população sem acesso às informações do que realmente acontecia no país. Nesse período foi “criado um extenso aparato institucional de controle estatal da informação, de caráter repressivo e centralizador” (FROTA, 2014, p.71).

Com a resistência social e a promulgação da Constituição Federal atual, apelidada de constituição cidadã, foi possível reconhecer o direito de acesso à informação como direito fundamental, prevendo-o no artigo 5º no inciso XIV, em que “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”, e no inciso XXXIII, em 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

¹¹ “O Portal da Transparência do Governo Federal é uma iniciativa da CGU, lançada em novembro de 2004, para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. O objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar”. ()

pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Assim, o Brasil passa a figurar entre os primeiros países que incluiu o acesso à informação entre os direitos e garantias fundamentais da Constituição (PINHEIRO, 2011).

Mas se passaram 23 anos (de 1988 a 2011) para que esse direito fosse regulamentado de maneira unitária e sistemática na Lei de Acesso à Informação. Por isso, Malin (2013) entende que a adesão ao regime de direito à informação pública foi um longo processo no Brasil. A autora aponta uma série de movimentos sociais que provocaram o Poder Legislativo a elaborar esta lei:

- a) Transparência Brasil – fundado em 2000, por organizações não governamentais e entidades empresarias com foco no combate à corrupção;
- b) Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas – fundado em 2003, por cerca de 20 organizações sem vínculo partidário;
- c) Contas Abertas – fundado em 2005, como entidade da sociedade civil, com foco no monitoramento da execução orçamentária da União;
- d) Movimento Brasil Aberto – criado em 2011, em São Paulo, visando pressionar o andamento do projeto da lei, então parado no Senado;
- e) ARTIGO 19 – organização cujo nome vem do Artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos, atuante em vários países, e desde 2005 no Brasil, com foco na promoção da liberdade de expressão e informação.

Por todo o exposto, observa-se que as iniciativas de governo na área de políticas de informação decorreram de influências econômicas internacionais, mas também da pressão exercida pelos cidadãos, com consciência política, que defenderam a transparência, seja para o resgate da memória e o acesso à verdade, seja em prol do combate à corrupção. Assim o Estado sentiu-se coagido a implementar políticas de informação, deixando de ser mero agente controlador das informações para ser também mediador da comunicação entre os agentes estatais e demais atores não estatais.

Quanto à iniciativa do Estado, Malin (2012) reconhece uma sequência de atitudes e políticas que foram adotadas pelo Brasil nas últimas décadas, em resposta à consolidação democrática e à busca da transparência pública. A autora também cita novas instituições que foram gradualmente incorporadas, “(...) como os órgãos de controle, o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União.”. Ela também aponta outras iniciativas como “(...) as leis do Habeas Data, de Arquivos, de Responsabilidade Fiscal, do Pregão Eletrônico e os sistemas das Páginas de Transparências Pública em cada ministério, do Compras Net,

da Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, do Cadastro de Empresas Inidôneas e do Observatório da Despesa Pública.” (MALIN, 2012, p. 4).

Sobre as influências internacionais, o Deputado Reginaldo Lopes (2003), responsável pela proposição do Projeto da LAI, informou que ele se baseou em algumas leis estrangeiras:

- a) *Freedom Information Act* (Ato da Liberdade de Informação), dos Estados Unidos da América;
- b) Lei nº 65/93 – Acesso os Documentos da Administração (Administração Aberta), da República Portuguesa;
- c) Lei nº 78/753 – Medidas para melhoria das relações entre a administração e o público e diversas disposições de ordem administrativa, social e fiscal, da República Francesa;
- d) Artigo 37 da Lei nº 30/1992 – Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum, do Reino de Espanha;
- e) Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental, promulgada no México em 10 de junho de 2002.

Além desses fatores, o Modelo de Gestão Gerencial do Estado também impulsionou as iniciativas de transparência, provocando os governos a trabalharem a gestão da informação de maneira contemporânea, através de arquivos eletrônicos, superando o Estado Burocrático, antigo e retrógrado (LOPES, 2007).

Segundo Pereira (2002, p. 2), com a propositura de um Estado Gerencial “(...) a questão da transparência passa a ter um lugar de destaque, visto que a corrupção apresenta-se como um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública.”. No caso brasileiro, a corrupção é um problema grave e estrutural da sociedade e do sistema político, que questiona o poder de governança do Estado, carecendo assim de medidas políticas que revertam esse processo, como a política de maior transparência.

No Brasil, a reforma gerencial foi planejada pelo Plano Diretor da Reforma do Estado elaborado em 1995¹². Pereira (2002) observa que esse plano contempla a informação basicamente em três projetos: o Projeto Cidadão, a Rede de Governo e a implantação de sistemas administrativos para controle de informações gerenciais. O primeiro visa simplificar as obrigações de natureza burocrática e prevê a implementação de sistema de informação ao cidadão a respeito do funcionamento e acesso aos serviços públicos. O outro consiste numa moderna rede

¹² A partir da aprovação do Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, tem início a retomada dos esforços para oferecer à sociedade um conjunto de informações dos mais diversos teores, tais como: orçamentários, financeiros, de pessoal, previdência, entre outros. Apesar das deficiências desses sistemas, é inegável o enorme potencial desse recurso tecnológico para a difusão da informação governamental. (Pereira, 2002)

de comunicação de dados. Por último, os sistemas administrativos visam à gestão em sistemas digitais das seguintes informações gerenciais: gastos efetuados, folha de pagamento, o orçamento de investimentos, o planejamento de ações do governo, o cadastro de fornecedores e seus preços e as macroatribuições da organização governamental. Neste projeto de sistemas administrativos, vale destacar a preocupação com o conteúdo da informação e o planejamento visionário deste planejamento elaborado há nove anos atrás:

É necessário um projeto que permita a interligação e o redirecionamento estratégico dos diversos sistemas de informação, de forma a incorporar os novos conceitos de gestão do aparelho do Estado. Além de estabelecer padrões de integração e de suporte tecnológico adequados ao desenvolvimento de novos sistemas, mantendo e melhorando os atuais, é preciso **buscar informações coletadas de forma coerente e sem duplicidade e processadas com segurança e eficiência**, que possuam um caráter gerencial e sejam disponibilizadas para toda a administração pública. Aumentando a confiabilidade e diminuindo os custos destes sistemas, será possível torná-los acessíveis à sociedade, para que esta controle e julgue o desempenho da administração pública. (BRASIL, 1995, p. 82, grifo nosso).

Na interpretação de Pereira (2002), a área privilegiada pelo Plano Diretor tem sido a de administração de dados com elevado suporte de recursos tecnológico, incluindo-se a Internet como fator de transparência governamental. Jardim (1999a) também critica esse Plano Diretor nos seguintes aspectos:

- a) Estes projetos apresentam um evidente potencial no sentido de se alterar o caos informacional da Administração Federal.
- b) Arquivos, bibliotecas e centros de documentação são ignorados em sua dimensão informacional e político organizacional.
- c) Os recursos tecnológicos têm destaque, prevendo a Internet como mecanismo de transparência governamental.
- d) O Plano Diretor, em nenhum momento, aponta para uma política de informação no Governo Federal. A informação não constitui parte do núcleo estratégico do Estado, proposto pela Reforma.
- e) O Plano sequer reconhece a informação como um setor do Estado, tal como o faz em relação à arrecadação de impostos, administração financeira e de pessoal, relações exteriores, segurança pública etc.
- f) Na verdade, o Plano Diretor despolitiza a informação governamental. Reconhece sua importância, como objeto das tecnologias da informação e reduzida a uma questão operacional.
- g) A informação não é concebida como uma questão de Estado. Tampouco fica claro, no Plano Diretor, se a informação é efetivamente uma questão de Governo.

h) Inexiste projeto de infraestrutura dos órgãos responsáveis pela gestão da informação do governo, tornado a babel informacional existente mais complexa.

A política de informação do país também pode ser evidenciada pelas inúmeras normas elaboradas sobre o tema, conforme pode ser visto no Quadro 1:

Quadro 1. Legislação Brasileira sobre Política de Informação

| Normas | Conteúdo |
|---|--|
| Constituição Federal 1988 | “A base constitucional para o direito de acesso à informação está no rol de direitos fundamentais do art. 5º nos seus incisos IV, X, XII, XIV, XXXIII, XXXIV (alínea b), LX, LXXII, bem como no art. 37, § 3º, inciso II, no art. 93, inciso IX, no art. 216 § 2º e no art. 220, caput e parágrafos.” (SOUZA, 2012, p. 165) |
| Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991 | Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Regulamentada pelo decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002 Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. |
| Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997 | Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do <i>habeas data</i> . |
| Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. | Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. |
| Lei no 10.650, de 16 de abril de 2003. | Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA. “Essa legislação é bastante relevante, pois iniciou o tratamento do acesso à informação como direito intrinsecamente conectado à promoção da cidadania, especialmente se percebido que no §1º do art., 2º há a previsão de que o requerente não precisa comprovar qualquer interesse específico para buscar o acesso a informações ambientais. Obviamente não poderia ser diferente, em se tratando de direito de caráter essencialmente difuso e coletivo.” (SOUZA, 2012, p. 177) |
| Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005 | Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do <i>caput</i> do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências ORIGINADA da Medida Provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004, e do Decreto nº 5.301 de 9 de dezembro de 2004. |
| Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. | Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, o qual Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do <i>caput</i> do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. |

Fonte: Elaborado pela autora (2015) com base em SOUZA (2012)

Destaque para a Lei nº 11.111 de 5 de maio de 2005 (BRASIL, 2005), que regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º da Constituição Federal (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**). Assim, tal lei se preocupou apenas em normatizar o sigilo, mas em 2011 foi totalmente revogada pela Lei de Acesso à Informação.

Além dessas leis que “almejam adotar positivamente o amplo direito de acesso à informação, enquanto programa de Estado, acoplado ao direito à democracia e à cidadania, como seus fundamentos” (SOUZA, 2012, p. 165), Souza cita as Leis nº 6.683/1979, 9.140/1995, 10.559/2002 e 12.528/2011, bem como seus decretos regulamentares que “resumem-se a medidas estatais reparatórias e indenizatórias concernentes ao direito de acesso à informação, bem como o seu cerceamento diante da presença de casos de violações de direitos humanos, relacionadas ao desaparecimento de pessoas que lutaram contra regimes de exceção na sociedade brasileira.” (SOUZA, 2012, p. 166).

Canela e Nascimento (2009) ampliam essa lista de leis informando que, desde 1937, foram assinados sessenta e quatro atos normativos (decretos-lei, leis, medidas provisórias, decretos, resoluções, portarias e instruções normativas) que, “de alguma forma, regulamentam a oferta e, principalmente, o sigilo de informações em posse do Estado brasileiro” (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 43).

Analisando a legislação de acesso aos arquivos e a cultura do segredo, Rodrigues (2011, p. 280) também afirma que “A tradição brasileira em relação ao acesso aos arquivos assenta-se, preferencialmente, na ‘salvaguarda’ das informações, o que se traduz, na verdade, pela ênfase no sigilo.”.

A CGU, por sua vez, indicando algumas normas de referência que tratam do direito de acesso à informação, ressalta que a Lei nº 12.527/11 (BRASIL, 2011a), e o Decreto nº 7.724/12 (BRASIL, 2012a), que a regulamenta, são os principais instrumentos normativos de garantia do exercício do direito à informação na legislação brasileira, mas adverte que o marco normativo brasileiro sobre o tema é muito mais extenso, contemplando assuntos variados, como sigilos relativos à intimidade e à atividade empresarial, por exemplo. (BRASIL, 2014a)

Como a Política de Informação não se restringe às leis, e pelo fato de a mesma contemplar a Política de Transparência, devem-se distinguir as duas. A Política de Transparência trata da

evidência da verdade, que corresponde à possibilidade de apropriação da informação pelo indivíduo, a qual conforme Barreto (1994) representa a última etapa do fluxo de informação, conforme evidenciado na figura 3.

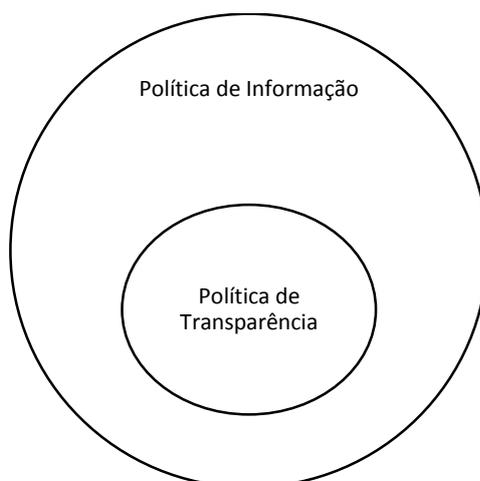
Figura 3 Fluxo de Informação



Fonte: Elaborada pela autora (2015) com base em BARRETO (1994)

Já a Política da Informação envolve todo o processo, constituindo um conjunto de princípios, leis, diretrizes, regras, regulamentos e procedimentos inter-relacionados que orientam a supervisão e gestão do ciclo vital da informação: a produção, coleção, organização, distribuição/disseminação, recuperação, eliminação da informação, bem como o acesso e uso da informação (HERNON; RELYEA, 1991 apud JARDIM, SILVA e NHARRELUGA, 2009). Como classificado por Rowland (2002), a Política de Transparência está contida no sub-domínio de Acesso Público de Informação Oficial (Figura 4), um dos cinco que compõem a Política de Informação (Figura 2).

Figura 4 Política de Transparência



Fonte: Elaborada pela autora (2015), com base em ROWLANDS (1996).

Considerando que, ultimamente, se debate muito sobre transparência e pouco sobre as outras etapas do fluxo de informação, pode-se dizer que, no momento presente, a Política da Transparência pressupõe a abertura de arquivos pelo poder estatal; ao passo que a Política de Informação é uma constante, que ocorre sem depender da vontade do Estado.

A transparência da gestão pública envolve um conteúdo ilimitado de informações viabilizado pela estrutura organizacional composta por: usuários, recursos humanos, conteúdo/arquivo, estrutura tecnológica e fluxo da comunicação pública. O seu sucesso depende de iniciativas que envolvam todo o ciclo da informação, inclusive a sua produção e organização. Logo, a efetivação do direito de acesso vai ter que enfrentar primeiro a dificuldade do caos informacional, e depois percorrer um processo lento de ruptura da cultura arraigada no segredo, existente por longa data na administração pública brasileira.

Por fim, vale citar duas importantes iniciativas anteriores à aprovação da Lei, uma delas em 2010 e a outra em 2011, o que indica outras interferências internacionais nesse processo legislativo.

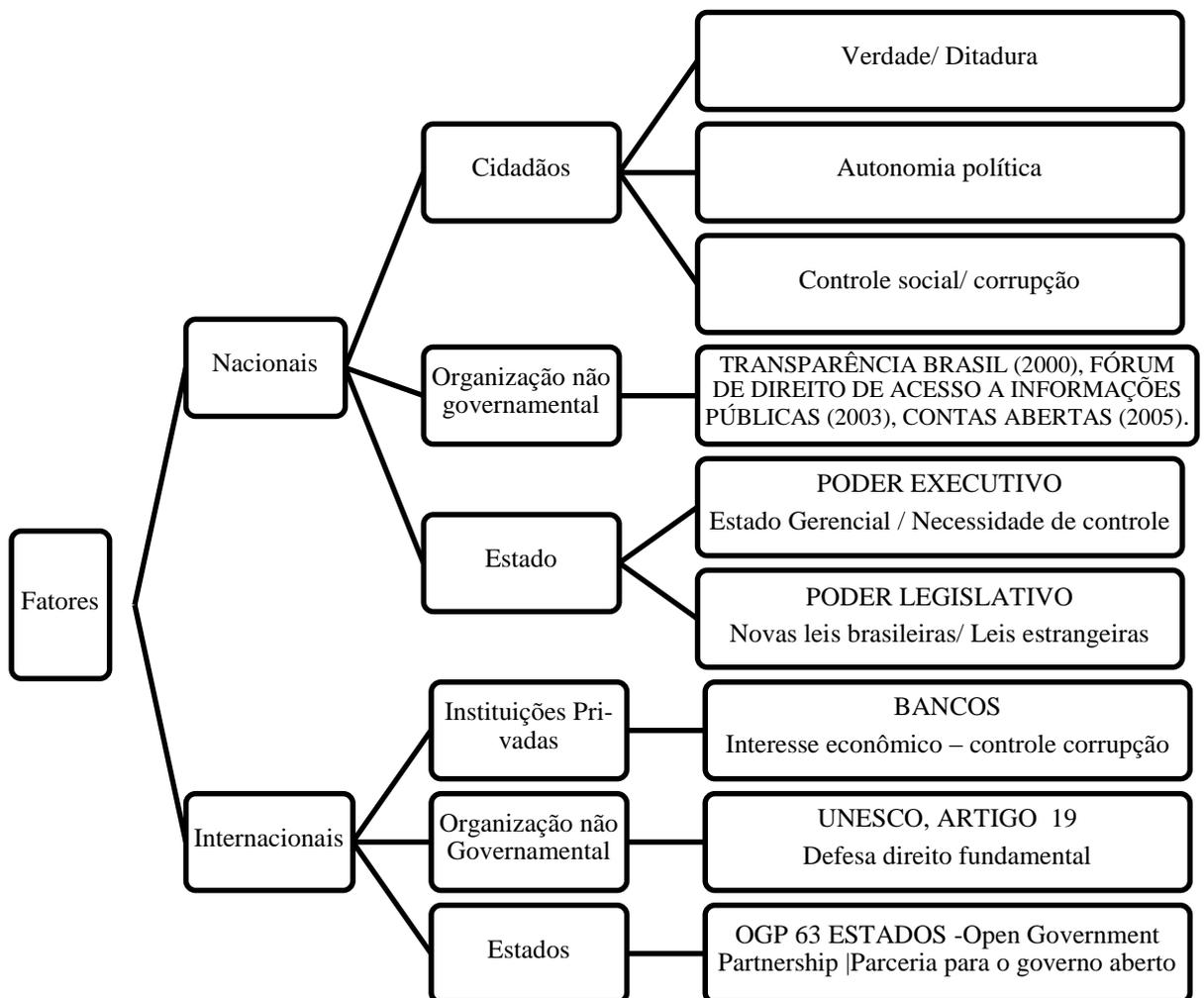
Em janeiro 2010, foi divulgada a “Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã”¹³. Trata-se de projeto de cooperação técnica entre o governo brasileiro e a Organização das Nações Unidas para a Educação (UNESCO), para garantir o direito de acesso à informação aos cidadãos brasileiros de forma eficiente, eficaz e efetiva.

¹³ Ver Projeto em < <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/acesso-a-informacao/politica-brasileira-de-acesso-a-informacoes-publicas-garantia-democratica-do-direito-a-informacao-transparencia-e-participacao-cidada-2013-unesco-e-cgu>>

Em 2011 foi lançada a Parceria para Governo Aberto ou OGP (do inglês *Open Government Partnership*), que consiste numa iniciativa internacional para difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social. Em setembro de 2011, foi assinado Decreto que Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências. Um mês depois, em novembro de 2011, foi publicada a LAI.

Assim em síntese, os fatores que determinaram a criação da LAI podem ser demonstrados na figura 5:

Figura 5 Fatores que Determinaram a Criação da LAI



Fonte: Elaborada pela autora, 2015.

Calland e Neuman (2004) consideram que examinar o real o motivo do governo em aprovar a lei de acesso pode indicar o nível de comprometimento durante a sua fase de implementação. Por exemplo, onde um governo aprovou a lei apenas para satisfazer uma determinação

de uma instituição financeira internacional, pode suscitar dúvida sobre o seu verdadeiro compromisso com a sua efetiva implementação. Por outro lado, nos casos em que a passagem da lei de acesso à informação tenha sido em resposta a demanda da sociedade civil, tende a haver maior esforço para a sua implementação. Para investigar esse motivo, segue verificação do processo legislativo nacional referente à aprovação da LAI.

4.1 Criação e Conteúdo da Lei de Acesso a Informação

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011¹⁴ (BRASIL, 2011a), regulamenta o acesso a informação previsto na Constituição Federal de 1988¹⁵ e cobre a lacuna que existia de uma lei que viabilizasse e consolidasse a legislação existente sobre o tema. Foram 23 anos de espera desde a Constituição Brasileira (1988) até a promulgação da lei em 2011. Além disso, foram quase 9 anos de tramitação, desde o Projeto de Lei nº 219/2003 até a finalização desse processo legislativo que visou tornar efetivo o direito de acesso à informação.

Antes do Projeto desta Lei (Projeto de Lei nº 219/2003) e após à Constituição Federal de 1988, Jardim (1999a) lembra que houve uma iniciativa legislativa em prol da transparência: o Projeto de Lei nº 26/1992, de autoria do Senador José Eduardo Vieira, que propôs estabelecer normas sobre a transparência da administração pública federal, direta e indireta e que foi justificado na existência de muita corrupção no Brasil, principalmente na administração pública. Esse projeto restringia a transparência às informações sobre contrato de obras ou serviços públicos, mas foi arquivado em 1995, quando a Comissão de Constituição e Justiça concluiu pela sua inconstitucionalidade e injuridicidade (JARDIM, 1999a, p. 159-160).

Passados alguns anos (de 1992 a 2003) o poder legislativo propôs o Projeto de Lei nº 219/2003¹⁶, de autoria do Deputado Reginaldo Lopes do Partido dos Trabalhadores, que tinha como objetivo regulamentar o inciso XXXIII do art. 5º, da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da administração pública.

¹⁴ A íntegra da Lei encontra-se disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>

¹⁵ Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

¹⁶ A trajetória da Lei no Congresso Nacional pode ser conhecida no sítio do Câmara <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>>

Somente em 2010, Pinheiro (2010) relata que foi retomado o debate nacional acerca da elaboração de uma Lei de Acesso a Informação com o envio ao Congresso Nacional, pelo Poder Executivo, do Projeto de Lei nº 5.228/2009, mas que, por força de precedência de tramitação do Projeto de Lei nº 219/2003, a este foi apensado, juntamente com outras proposições.

Antes da promulgação da lei, demonstrando que o projeto tendia a promover à ruptura com a cultura do segredo, Rodrigues (2011) enaltece a inovação de seu conteúdo:

(...) desde a ditadura militar de 1964 até o projeto de lei de acesso enviado ao Congresso Nacional, pelo presidente da República, em maio de 2009, duas hipóteses centrais norteiam a argumentação e os dados empíricos aqui apresentados: a) quando se trata de legislar sobre o acesso aos arquivos no Brasil, a ênfase recai no sigilo; b) as recentes mudanças introduzidas na legislação de acesso aos arquivos no país, culminando com o envio do projeto de lei sobre acesso, em 2009, vão ao encontro da tese defendida por Baruch e Peschanski, para o caso francês, segundo a qual, em casos recentes, o poder político tem adotado uma postura preferencialmente “reativa” quando confrontado às demandas de acesso aos arquivos, em vez de formular, de fato, uma política arquivística. (RODRIGUES, 2011, p. 258).

Por outro lado, Rodrigues (2011) também aponta outras questões:

a) A primeira, de ordem quantitativa, diz respeito ao número de vezes em que aparecem as palavras “sigilo”, “sigilosa”, “sigiloso”, num texto que busca garantir “uma gestão transparente da informação”. “Sigilo” e suas variantes aparecem 45 vezes no texto, contra quatro para “transparente”. “Segurança” aparece 15 vezes. Diante de uma possível objeção de que poderia se tratar, de forma genérica, de “segurança da informação” – tema tão caro ao mundo informatizado –, a associação do termo a outros que o acompanham demonstra o contrário: “segurança”, no documento em exame, só está associada uma única vez à integridade da informação em meio eletrônico.

b) Outra, de ordem conceitual, aponta a manutenção de definições herdadas do setor militar, bem como da diplomacia brasileira: por exemplo, a categorização dos documentos conforme o grau de sigilo (ultrassecreto, secreto e reservado), algo que não é comum nas legislações modernas.

c) Uma terceira refere-se à ausência de uma autoridade recursal independente, com ampla representatividade do governo e da sociedade civil organizada. A CGU, com as atribuições que tem, não parece adequada para exercer esse papel.

Em 2010, o mesmo Deputado, Sr. Reginaldo Lopes, autor do projeto original, propôs substitutivo ao Projeto de Lei nº 219, de 2003, passando a tramitar como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 41, de 2010, com pequenas mudanças pontuais.

Nesse novo projeto, o Senador Walter Pinheiro (2011), em Parecer da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, defendeu que já era passada a hora de

que fossem estabelecidas as regras para que o acesso a informação, entre os direitos e garantias fundamentais da Constituição, pudesse ser exercido pelo cidadão e garantido pelo Estado.

Em 25/10/2011, O jornal *O Globo*¹⁷ denunciou: “O projeto sobre a Lei de Acesso à Informação Pública já poderia ter sido convertido em lei se não fosse justamente a oposição de Collor, que preside a Comissão de Relações Exteriores (CRE) do Senado e há meses segura o projeto. A própria Presidente Dilma Rousseff ensaiou atender a demanda de Collor e Sarney - ambos ex-presidentes da República -, mas, após a má repercussão, recuou e voltou a defender a proposta de limitar a 50 anos o sigilo dos documentos oficiais”. (Vasconcelos, 2011). O projeto somente seguiu para aprovação da Câmara dos Deputados quando o substitutivo do Senador Fernando Collor foi rejeitado pelo plenário do Senado. Em seguida, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 41, de 2010, foi finalmente aprovado, dando origem à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011a), denominada Lei de Acesso à Informação (LAI).

Assim, o Brasil com grande atraso em relação aos países centrais e da América do Sul, mas acompanhando o movimento em massa dos países no início do século vinte, foi o 90°. a sancionar a Lei de Acesso à Informação, como mostra o Quadro 2:

Quadro 2. Adoção Cronológica das Leis de Acesso a Informação no Mundo

| |
|---|
| 1776 (1 país) Suécia |
| Década de 1960 (2 países) Finlândia, EUA |
| Década de 1970 (5 países) Dinamarca, Noruega, Holanda, França, Grécia |
| Década de 1980 (5 países) Nova Zelândia, Austrália, Canadá, Colômbia, Áustria |
| Década de 1990 (18 países) Itália, Hungria, Romênia, Portugal, Bélgica, Coreia do Sul, Belize, Islândia, Irlanda, Tailândia, Israel, Letônia, Trinidad e Tobago, Geórgia, República Tcheca, Japão, Albânia, Irlanda. |
| Década de 2000 (50 países) África do Sul, Bulgária, Moldávia, Inglaterra, Estônia, República Eslovaca, Lituânia, Bósnia-Herzegovina, Polônia, México, Jamaica, Angola, Panamá, Zimbábue, Paquistão, Uzbequistão, Eslovênia, Croácia, Kosovo, Peru, Armênia, São Vicente e Granadinas, Suíça, Sérvia, Antígua e Barbuda, Equador, Turquia, República Dominicana, Índia, Azerbaijão, Uganda, Montenegro, Taiwan, Alemanha, Macedônia, Honduras, Nicarágua, Nepal, República do Quirguistão, China, Ilhas Cook, Jordânia, Etiópia, Bangladesh, Indonésia, Guatemala, Chile, Uruguai, Tajiquistão, Rússia |
| 2010/ 2011 (9 países) República da Libéria, Guiné-Conacri, El Salvador, Ucrânia, Nigéria, Mongólia, Tunísia |

Fonte: MALIN e SÁ, 2012

¹⁷ VASCONCELOS, Adriana. “Senado rejeita substitutivo de Collor contrário ao fim do sigilo eterno para documentos oficiais” *Jornal o Globo*, 25/10/2011 Disponível em < <http://oglobo.globo.com/politica/senado-rejeita-substitutivo-de-collor-contrario-ao-fim-do-sigilo-eterno-para-documentos-oficiais-2896623>> Acesso em janeiro de 2015

Com a publicação da LAI, o discurso da transparência ganhou força. Durante a cerimônia de sanção do projeto de Lei que garante o acesso a informações públicas e do projeto de Lei que cria a Comissão Nacional da Verdade, em 18 de novembro de 2011, a Presidente Dilma Rousseff discursou:

Vejam a diferença: o Brasil tinha uma lei de sigilo, que impedia que uma parte das informações do Estado se tornasse pública. A partir de hoje, o que era lei de sigilo se transforma em lei de direito ao acesso à informação, e isso é uma transformação muito significativa para a construção do Estado de direito no sentido mais amplo da palavra (...).A informação pública torna-se aberta. Em todas as suas instâncias o poder público torna-se mais transparente, e me refiro a todos os Poderes: ao Executivo, ao Legislativo, ao Judiciário, nos níveis federal, estadual e municipal.¹⁸

O Ministro da CGU, em 2012, afirmou que a referida Lei, conhecida como Lei de Acesso à Informação, veio coroar e consolidar o processo de transparência conduzido no Brasil, pelo Governo Federal nos últimos dez anos (HAGE SOBRINHO, 2012).

Mas, como bem aponta Pires (2014, p.16), mais do que coroar, “A Lei de Acesso à Informação inaugura uma Era de Transparência, emponderando a sociedade civil que pode se amparar na capacidade de acessar informações que até há pouco eram monopólio de poucos agentes públicos.”.

Mendel (2009) também afirma que uma lei é apenas o primeiro passo de uma caminhada conjunta dos agentes políticos, incluindo os cidadãos.

A implementação irrestrita requer vontade política, uma sociedade civil ativa e, no mínimo, alguns outros elementos-chave, como o respeito ao estado de direito. Embora uma boa lei não baste para a oferta do direito a informação, ela é, ao mesmo tempo, pré-condição. Esta é a plataforma sobre a qual se apoiam os outros elementos necessários. (MENDEL, 2009, p 162).

Com a aprovação da LAI, o Brasil deu um importante passo para a consolidação da democracia, estimulando a participação cidadã e ampliando os instrumentos de controle da gestão pública. Com ela, o direito constitucional de acesso à informação passou a ter procedimento, prazo, garantia e responsabilização.

Além de regulamentar os artigos da Constituição Federal, a LAI também altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ampliando a responsabilidade dos servidores; revoga o Capítulo V - Do Acesso e do Sigilo dos Documentos Públicos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 (BRASIL, 1991), e revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005 (BRASIL, 2005), em sua totalidade.

¹⁸ Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-sancao-do-projeto-de-lei-que-garante-o-acesso-a-informacoes-publicas-e-do-projeto-de-lei-que-cria-a-comissao-nacional-da-verdade>>

Por essas revogações expressas percebe-se a intenção da lei em romper com a cultura do segredo. Prova disso é que, no mesmo dia de sua publicação, foi também publicada a Lei da Comissão da Verdade: Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011b), que criou, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a Comissão Nacional da Verdade, com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período de 18 de setembro de 1946 até 1988, para efetivar o direito à memória e à verdade histórica.

A principal diretriz proposta pela LAI é a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção. Assim, propõe uma mudança de paradigma que pretende romper com um passado colonial, com um recente período autoritário e com práticas patrimonialistas e clientelistas. As outras diretrizes são: a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações (transparência ativa); a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e o desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011a, art. 3º). Assim, percebe-se uma preocupação em definir os princípios de gestão da informação pública e em adotar a estratégia de explorar a tecnologia em favor da disseminação da informação.

A Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011a) estabelece a obrigação de transparência a todos os órgãos que integram a Administração Pública no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a nível nacional, estadual e municipal, abrangendo aqueles que fazem parte da administração direta, como da indireta, além das pessoas jurídicas de direito privado. (BRASIL, 2011a, art. 1º)

No art. 7º, a LAI lista um rol das informações a serem disponibilizadas de forma proativa, independente de pedido do cidadão, o que caracteriza a transparência ativa. Já, no art. 9º, prevê a transparência passiva, determinando que o acesso a informações públicas deve ser assegurado mediante criação de serviço de informações ao cidadão (SIC).

A transparência passiva, objeto desta pesquisa, está prevista no Capítulo III. Segundo a lei (BRASIL, 2011a, art. 10), qualquer interessado poderá apresentar pedido específico a fim de ter acesso às informações geradas pelo Poder Público. A solicitação de informação deve ser atendida imediatamente (art. 11 da LAI) e, se em virtude de algum motivo a resposta não puder ser respondida prontamente, a Administração Pública possui o prazo de até vinte dias.

Quanto à negativa de acesso fundamentada nas condições legais de sigilo, seja total ou parcial, o §4º do art. 11 da LAI prevê a possibilidade de interposição de recurso. Assim, em caso de indeferimento do pedido de acesso, o demandante poderá recorrer à autoridade

hierarquicamente superior àquela que proferiu a decisão; persistindo a negativa, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União e por último ao Ministro de Estado.

Quanto aos avanços que esta lei trouxe em relação às leis de acesso de outros países, podem-se citar: a possibilidade de acesso por meio da Internet em formato de dados abertos e a sua ampla abrangência, dirigindo-se a todos os Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário) e a todos os três níveis de governo (União, Estados e Municípios), além de empresas estatais, em vez de contemplar apenas o governo central e/ou o Poder Executivo. (ANGÉLICO, 2012). Apesar de seu caráter inovador, a lei manteve definições herdadas do setor militar na categorização dos documentos conforme o grau de sigilo (ultrassecreto, secreto e reservado) (BRASIL, 2011a, art. 16).

O *Centre for Law and Democracy* considerou que a lei brasileira está entre as 20 melhores do mundo, com base num *ranking* de 100 países. Essa avaliação posicionou o país em 18º lugar, tal avaliação considerou apenas alguns indicadores que levaram em conta somente aspectos da técnica jurídica, sem medir a qualidade de sua execução. Assim, em termos de legislação, o Brasil encontra-se bem colocado mundialmente, mas as alterações na gestão da informação compõem um processo lento que pressupõe uma mudança da cultura organizacional, isto é, dos procedimentos operacionais relativos às formas de gerenciar, disseminar a informação e administrar os recursos humanos e tecnológicos a ela relacionados. Além de enfrentar os problemas presentes, os processos de prestação de serviços de acesso à informação precisam ser planejados considerando as variações de demanda.

Para a efetiva aplicação da LAI, segundo Matta (2012, p. 19-20, grifo nosso), a Administração Pública Federal precisa enfrentar as seguintes mudanças culturais, organizacionais e operacionais:

1. Culturais:

- a.1) definição clara do que é/não é informação pública, reduzindo drasticamente a margem de arbítrio pessoal para as decisões de denegação das solicitações/ não disponibilização proativa de dados e informações da administração federal;
- a.2) enfrentamento de atitudes sedimentadas na forma da complexa cultura do papel – da gaveta e do *pen drive*, o que refletiria uma difusa sensação de que os funcionários públicos são proprietários da informação, podendo disponibilizá-la ou não ao seu critério;
- a.3) incentivo a uma nova cultura de produção e compartilhamento de bancos de dados (aí incluídos aqueles contendo informações primárias).

2. Organizacionais:

- b.1) estruturação e disseminação por toda a administração federal de áreas responsáveis e competentes para recebimento e acompanhamento de solicitações de informação, bem como de setores encarregados de supervisionar esse trabalho;**
- b.2) abertura e manutenção de canais eficientes de comunicação entre os órgãos de

Estado/governo e a sociedade, que considerem os anseios de todos os cidadãos, e não apenas dos chamados setores organizados;

b.3) implantação de rotinas informatizadas para o fluxo entre solicitações e respostas;

b.4) implementação de política - a um tempo uniforme e flexível - para arquivos de documentos e também para o arquivamento eletrônico nos órgãos da administração federal;

b.5) desenvolvimento de programas de sensibilização, treinamento e capacitação dos recursos humanos com foco nas transformações exigidas pela futura lei de acesso a informação pública;

b.6) fortalecimento das unidades de tecnologia da informação (recursos materiais e humanos) e dos canais de diálogo e troca de informações ou sugestões entre estas e as demais unidades dos órgãos federais.

3. Operacionais:

c.1) universalização da gestão eletrônica de documentos e de acompanhamento de processos, com interfaces que permitam o acesso direto dos cidadãos interessados;

c.2) estruturação e compatibilização de sistemas das várias repartições e órgãos federais;

c.3) criação, ampliação, consolidação e disponibilização de bancos de dados (inclusive sistemas gerenciais permitindo o rastreamento de ‘processos decisórios’ internos), com um mínimo de obstáculos para o acesso do cidadão comum, a exemplo de senhas e outras exigências inibidoras de consultas ou solicitações;

c.4) digitalização de documentos produzidos pelos órgãos e entidades da administração federal;

c.5) ampliação da transparência proativa mediante *sites* bem desenhados e ‘amistosos’ ao cidadão interessado, o que contribuirá para aliviar o excesso de demandas por informações e dados;

c.6) definição de orçamentos que possibilitem efetivamente o novo ambiente de acesso a informação pública federal acima delineado.

Ocorre que, divergindo do tempo em outros países, em apenas seis meses, todo o Poder Executivo Federal teve que se preparar para a entrada em vigor da Lei, em 16 de maio de 2012. Para tanto, a Casa Civil da Presidência da República, juntamente com a CGU, adotaram algumas providências “imediatistas” para possibilitar o exercício do direito de acesso pelo cidadão.

Quanto à mudança organizacional de estruturação de “áreas responsáveis e competentes para recebimento e acompanhamento de solicitações de informação”, conforme pesquisa de Duarte (2012), na maioria dos órgãos federais as ouvidorias tornaram-se responsáveis internamente pela LAI a partir, principalmente, do aproveitamento de estruturas e relocação de recursos humanos.

Destaca-se que, quanto à mudança operacional de “universalização da gestão eletrônica de documentos e de acompanhamento de processos, com interfaces que permitam o acesso direto dos cidadãos interessados”: a CGU desenvolveu o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Tal ferramenta opera, desde 16 de maio de 2012 (data da entrada em vigor da lei), pela Internet, no sítio www.acessoainformacao.gov.br/sistema, e possibilita o acompanhamento da implementação da Lei, produzindo relatórios estatísticos

sobre o seu cumprimento, além de permitir ao cidadão solicitar informações aos órgãos e receber a resposta das solicitações por meio digital (*e-mail*).

Para regulamentar a lei no âmbito do Poder Executivo Federal, no mesmo dia em que ela entrou em vigor, foi expedido o Decreto nº 7.724/2012 (BRASIL, 2012a), definindo os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo. Esta norma, no artigo 71, determina que os órgãos e entidades devem adequar suas políticas de gestão da informação, promovendo os ajustes necessários aos processos de registro, processamento, trâmite e arquivamento de documentos e informações.

Um dos aspectos negativos da LAI é a falta de definição de um órgão independente a quem o público possa recorrer quando seus pedidos não forem devidamente respondidos. Conforme os artigos 16 a 19 da lei, cabe aos próprios poderes (Executivo, Legislativo ou Judiciário) a responsabilidade de julgar em última instância os recursos de pedidos negados. Ocorre que isso compromete a imparcialidade necessária. Além disso, a administração pública não dispõe de servidores especializados na gestão da informação suficientes. A implementação da LAI envolve diversas ações que exigem expertise do profissional da informação, como: promover campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação; promover o treinamento dos agentes públicos e, no que couber, a capacitação das entidades privadas sem fins lucrativos, no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública; estabelecer procedimentos, regras e padrões de divulgação de informações ao público, e detalhar os procedimentos necessários à busca, estruturação e prestação de informações no âmbito do e-SIC (BRASIL, 2011a, inc. II e III dos artigos 68 e 69).

Superado o desafio de criar uma lei que expressasse uma política de âmbito nacional para a gestão da informação, o desafio agora é conseguir implementar essa lei de modo a atender às intenções democráticas que ela tem como princípio. Assim, será possível assegurar o “dever do Estado em garantir o direito de acesso à informação, (...) mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.” (BRASIL, 2011a, art. 5º)

5. CIDADANIA COMO PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

“Cidadania é um conceito em construção historicamente situado” (SANTOS, 2005, p.142). A cidadania não é um direito concedido, mas expressa o comportamento de um indivíduo que tem consciência dos seus direitos e deveres (poder pessoal) e participa ativamente, interferindo no poder público.

Cidadão é, primeiramente, o habitante da cidade. Considerando que a vida numa cidade pressupõe a vida em sociedade e que os direitos definem claramente os limites das ações que tornam possível a convivência coletiva, a cidadania somente pode ser estudada associada à conquista de direitos e à definição de deveres.

Discutir cidadania enseja profundas reflexões políticas, jurídicas, filosóficas e sociológicas. Esse conceito vai além do seu conteúdo teórico e ideológico, ele representa também a capacidade de participação política dos indivíduos. Para compreendê-lo, é preciso uma análise histórica, que, ao explicar a evolução de sua definição no tempo, pode levar à compreensão do seu sentido mais moderno.

Para Carvalho (2002, p. 8-9): “Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico.”.

Neste trabalho, a cidadania será tratada como um reflexo da participação política, sendo, portanto um conceito em contínuo desenvolvimento. Sua análise e definição nunca esteve, nem estará, isenta de conteúdo subjetivo e político, refletindo sempre os limites de compreensão das pessoas que constroem o seu conteúdo.

5.1 Compreensão Histórica

A origem da palavra cidadania vem do latim *civitas*, que quer dizer cidade. Assim, deve-se iniciar seus estudos a partir da *pólis* grega (séculos VIII e VII a.C.) que até hoje é referência para os estudos de democracia e participação política. Nessa época, cidadão era considerado aquele que havia nascido em terras gregas, que podia usufruir todos os direitos políticos. Ter cidadania significava ser um homem livre, portador de direitos e obrigações a título individual, assegurados em lei. Além de plenos direitos, a cidadania também significava *status* social.

Na Antiguidade, sob o Império Romano, a cidadania indicava a situação política de uma pessoa, e apenas a aristocracia podia usufruir dela. A cidadania e os direitos políticos eram dominados pelos patrícios (classe nobre). A plebe (o povo e os estrangeiros) não tinha qualquer tipo de direito. Após algum tempo, a cidadania foi conquistada por todos os romanos de nascimento, inclusive pelos escravos libertos. No entanto, efetivamente, apenas uma pequena parcela dos cidadãos usufruía dela.

Na Idade Média (sécs. XII a XV), a autonomia das cidades medievais marcou a libertação da servidão (a vassalagem) que existia nos feudos e garantiu maior liberdade e autonomia aos cidadãos. No entanto, a rápida urbanização da Europa, na Idade Média, “promoveu” vários servos à condição de cidadãos, sem lhes garantir real inserção na nova organização social. As pessoas ganharam *status*, mas não direitos efetivos.

No fim do século XVIII, o surgimento dos Estados vai ocasionar uma marginalização ainda maior. Foram sendo superados os interesses dos senhores feudais e as ideologias religiosas, em favor da centralização do poder e hegemonia da cultura de massa, em detrimento da cultura genuína e autônoma. Apesar de os burgueses defenderem uma maior autonomia e capacidade de participação política dos cidadãos, grande parte dos cidadãos continuou sem ser inserida nas decisões políticas de suas sociedades. A autonomia dos cidadãos vai dando passagem à autonomia e soberania dos Estados-Nação.

À época do Iluminismo, a soberania popular, defendida por Rousseau, faz um contraponto à esta tendência de exclusão e alienação desenvolvida sem freios e com poucas ponderações. Considerando os princípios de igualdade e de liberdade, com esse filósofo a cidadania passou a ser entendida como um direito coletivo, que favorece a ação política, na medida em que reconhece os direitos e deveres de cada indivíduo. Em 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão¹⁹ se propõe a limitar o poder do Estado, estabelecendo de maneira sintética os direitos naturais e imprescritíveis do homem (a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão). Ela representou um avanço para a cidadania, pois o seu conteúdo, até hoje, pode e deve ser utilizado como o Estatuto de todo cidadão.

¹⁹ Os representantes do povo francês, reunidos em Assembleia Nacional, tendo em vista que a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas dos males públicos e da corrupção dos Governos, resolveram **declarar solenemente os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem**, a fim de que esta declaração, sempre presente em todos os membros do corpo social, lhes lembre permanentemente seus direitos e seus deveres; a fim de que os atos do Poder Legislativo e do Poder Executivo, podendo ser a qualquer momento comparados com a finalidade de toda a instituição política, sejam por isso mais respeitados; **a fim de que as reivindicações dos cidadãos, doravante fundadas em princípios simples e incontestáveis, se dirijam sempre à conservação da Constituição e à felicidade geral.** (fonte: preâmbulo da Declaração) grifo nosso

Assim, a Cidadania pode ser compreendida como a possibilidade legítima para o exercício dos direitos e deveres civis, políticos e sociais de uma determinada sociedade/ nação. Marshall (1967), tomando como base a sociedade inglesa na qual vivia, considera três momentos na aquisição dos direitos da cidadania:

a) Primeiro momento: o século XVIII, na fase de construção do **Estado liberal**, com a aquisição dos chamados **direitos civis**, que são os direitos necessários para exercer a liberdade individual (liberdade de ir e vir, de imprensa, de pensamento, de fé, de concluir contratos válidos, direito à propriedade e à justiça).

b) Segundo momento: o século XIX, na fase de instituição progressiva da democracia representativa, com os chamados **direitos políticos**, que envolvem o direito à participação política, seja no próprio exercício do poder (como autoridade política), seja como um eleitor.

c) Terceiro momento: no século XX, a institucionalização dos **direitos sociais**, na fase de instauração do chamado **Estado - Providência** – que consiste na garantia das necessidades humanas básicas, desde o direito de bem estar econômico, de segurança, alimentação, habitação, saúde, de acesso aos bens culturais, à educação, etc.

Do Estado-Liberal para o Estado-Providência não houve uma evolução progressiva e linear como entendeu Marshall. As conquistas por mais cidadania e participação política são movimentos históricos que ocorrem desorientadamente conforme a “ebulição” espontânea das forças e movimentos sociais.

No Brasil, esse “progresso” foi invertido. No livro “Cidadania no Brasil: o Longo Caminho”, Carvalho (2001) explica que, no Brasil, a trajetória dos direitos foi diferente daquela demonstrada por Marshall na Inglaterra. O desenvolvimento da cidadania brasileira teve início com o reconhecimento dos direitos sociais, passando aos direitos políticos e, por fim, à conquista dos direitos civis, percurso exatamente oposto ao da Inglaterra. Ele aponta duas diferenças: a primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros; a segunda refere-se à alteração na sequência em que os direitos foram adquiridos, o social precedeu aos outros.

Santos afirma que, no séc. XX, das concepções de cidadania social, a concepção de cidadania liberal foi a que reinou, sustentada numa filosofia individualista que entende a cidadania mais como um “*status*” da pessoa do que uma prática. Mas, segundo ela, a crise do Estado Providência vem induzindo à redefinição desse conceito, baseada em diversas críticas pós-liberais, como a superação da valorização do ser individualizado e o reenquadramento do Estado como mais um espaço de transformação política e não o único.

Com essa redefinição, o cidadão passa a perceber o poder potencial de sua participação política, propondo uma “nova cidadania” que alarga o conteúdo das liberdades fundamentais para responder a necessidades presentes e futuras, relacionadas com reivindicações transnacionais e planetárias urgentes, privilegiando direitos coletivos respeitáveis. Rejeitando uma política de homogeneidade cívica, passa a propor uma cidadania que valoriza as diferenças culturais. Esse novo conceito valoriza a relação cidadania/conhecimento e as relações sociais, reclamando “novos direitos” mais morais do que formais, mais vagos do que os tradicionais e mais cognitivos e culturais do que sociopolíticos e apelando à construção do “conhecimento emancipação” (conhecimento como ferramenta para a emancipação do cidadão), baseado numa solidariedade de saberes. Assim, Santos propõe uma cidadania, agora fortalecida pela sociedade em rede da era da informação, que consegue reposicionar o ser através do saber. (SANTOS, 2005, p. 143)

Quanto à forma de conquista da cidadania, Carvalho (1996) propõe um entendimento contextualizado à realidade, propondo a seguinte classificação:

- a) **Cidadania conquistada de baixo para cima dentro do espaço público:** exemplo nas conquistas dos cidadãos franceses.
- b) **Cidadania obtida de baixo para cima, mas dentro do espaço privado:** o exemplo seria o caso norte-americano.
- c) **Cidadania conquistada mediante a universalização de direitos individuais (espaço público),** mas com base em concepção do cidadão como súdito, condizente com o caso da história inglesa.
- d) **Cidadania construída de cima para baixo dentro do espaço privado,** que poderia ser encontrada na Alemanha.

Na cidadania conquistada de baixo para cima, o cidadão luta para ser titular de direitos, sobretudo dos direitos que o garantem contra a opressão (civis) e lhe dão controle sobre o Estado (políticos). É uma cidadania marcada por seu caráter ativo. Na construída de cima para baixo, a iniciativa parte do Estado e não do cidadão. É uma cidadania passiva no sentido político, mas com conteúdo ativo de identificação nacional.

Para Carvalho (1996, p.2):

O Brasil não se enquadra exatamente em nenhum dos dois casos. (...) A primeira incorporação em massa de cidadãos se deu, como na Alemanha, via direitos sociais, durante o regime autoritário do Estado Novo. Mas termina aí a semelhança com aquele país. A incorporação à sociedade civil até hoje é precária, apesar de garantida em lei. A ineficiência do judiciário e a inadequação do sistema policial excluem a maior parte da população do gozo dos direitos individuais. Somente após 1945 é que houve admissão em massa dos cidadãos aos direitos políticos. Inexistem entre nós a forte identidade nacional e a tradição de obediência rígida às leis, típicas da Alemanha.

Nosso Estado, apesar de incluir em sua ideologia elementos incorporadores da tradição ibérica, não se cola à nação ou a qualquer tradição de vida civil ativa. Não é um poder público garantidor dos direitos de todos, mas uma presa de grupos econômicos e cidadãos que com ele tecem uma complexa rede clientelista de distribuição particularista de bens públicos.

Nesta cidadania construída de cima para baixo, o Estado toma a iniciativa, antecipando-se aos movimentos sociais, para apontar os rumos da cidadania do povo, de forma controlada, prevalecendo o interesse político da classe dominante.

No Brasil, o ato de cidadania mais propagado é o voto eleitoral. Ideologicamente, o voto é tido como um instrumento de eficácia da cidadania no país. Acredita-se, fanaticamente, que o voto tem o poder da redenção do pecado da omissão política. Ocorre que esse convencimento pode levar a uma compreensão equivocada. Confundir participação política como o mero ato de votar é restringir o conceito de cidadania e comprometer a democracia do país. Assim, vive-se numa democracia representativa, em vez de numa democracia participativa. Nesse sentido, Carvalho protesta afirmando que o direito de voto é uma conquista em prol da livre ação política, mas os problemas resultantes da ineficiência da providência estatal dos diversos bens sociais básicos, como educação, saúde, bem-estar, habitação, segurança e qualidade de vida, acabam minando a confiança dos cidadãos nos seus governantes eleitos (CARVALHO, 2002, p. 7-8).

No último século, o crescimento exponencial da população mundial e o processo de globalização, em vez de promoverem maior cidadania, como divulgam os neoliberais, tornou as decisões políticas mais distantes das pessoas comuns. Conforme observa Carvalho (2001), as decisões políticas e econômicas passaram a ser tomadas fora do âmbito nacional.

À medida que as decisões políticas vão se tornando cada vez mais complexas, vão se afastando da realidade local e das interferências direta das pessoas. Esse distanciamento das decisões políticas acarreta a apatia política, bem descrita por Bobbio (1986). Segundo ele, “Nas democracias mais consolidadas assistimos impotentes ao fenômeno da apatia política, que frequentemente chega a envolver cerca da metade dos que têm direito ao voto.” (Bobbio, 1986, p. 32).

No século XXI, a cidadania não deve ser compreendida assim como um direito pré-estabelecido e concedido. Deve ser entendida como uma conquista que precisa ser zelada constantemente.

Divergindo da apatia política defendida por Bobbio (1986), Habermas (1995) entende que, “com a instituição da cidadania igualitária, o Estado-nação forneceu não apenas legitimação democrática, mas criou também, por meio de uma participação política generalizada, um

novo nível de integração social. Para que possa consumir essa função integrativa, é preciso, entretanto, que a cidadania democrática seja mais do que um mero *status* legal: é preciso que ela se torne o foco central de uma cultura política compartilhada.” (HABERMAS, 1995, p. 41).

A evolução econômica e política dos povos não implica num desenvolvimento dos direitos individuais, pelo contrário pode significar a minimização dos mesmos. Conforme explica Habermas (1995, p.100): “o Estado-nação não pode mais fornecer a base apropriada para a manutenção da cidadania democrática no futuro que se anuncia”.

Considerando esses riscos inerentes do momento histórico atual, a cidadania democrática, mais do que nunca, precisa ser desejada e exercida diariamente, principalmente pelas minorias que devem questionar e criticar a força integrativa da cidadania democrática propagada ideologicamente pela elite dominante. A cidadania integral pressupõe um ser reposicionado pelo saber, que assim passa a se sentir mais inserido no seu grupo social (cidade/estado/nação/ mundo). A cidadania plena pressupõe o reconhecimento da autonomia dos cidadãos, como seres capazes de mudar sua história através da participação política perene.

À medida que a cidadania evolui para um comportamento deliberativo, em vez de um passivo e representativo, há também um incremento na necessidade de busca de informações, seja para o exercício do controle social, seja para o exercício da tomada de decisões individuais. Paralelo a isso, a evolução política dos Estados exige maior transparência como recurso de manutenção de sua governança, como poder legitimado, ao convocar o cidadão para participar, ainda que como ouvinte, de suas decisões. Como ponto de interseção desses interesses individual e coletivo, existe um consenso de que a transparência é o mais eficiente mecanismo de combate à corrupção, atendendo aos interesses do mercado, seja na projeção de investimentos na infraestrutura tecnológica, seja na minimização dos riscos de investimentos provocada pela maior transparência.

5.2 Definição Possível

Como explicado, a definição da cidadania acompanha a evolução dos direitos que variam conforme a época e a conjuntura social nas quais se realizam.

Segundo Hannah Arendt, citada por Lafer (1997, p. 58), “a cidadania deve ser concebida com o ‘direito a ter direitos’, pois sem ela não se trabalha a igualdade que requer o acesso ao espaço público, pois os direitos – todos os direitos – não são dados (*physei*) mas construídos

(*nomoi*) no âmbito de uma comunidade política”. Para essa filósofa, apesar da cidadania ser um direito fundamental, uma qualidade do ser humano, ela não nasce com ele, precisa ser conquistada. A cidadania não é dada, é uma construção coletiva. Arendt é avessa ao formalismo jurídico que tende a promover a cidadania passiva em vez da ativa.

Nesse sentido, valem os ensinamentos jurídicos de Kant (1797). Ele distinguiu a cidadania ativa da passiva: a ativa se relaciona com o direito de organizar o Estado ou formar as leis que jamais podem contrariar a liberdade e a igualdade, direitos inerentes aos cidadãos; já a passiva caracteriza as pessoas que não dispõem de independência civil e às quais falta personalidade civil. “A passagem de cidadão passivo para ativo se dá pelo exercício da liberdade e da igualdade. A liberdade é a autonomia de participação do cidadão na elaboração das leis que vão reger suas condutas. A igualdade é o reconhecimento de todos como racionais e participantes do processo de formação da norma.” (OLIVEIRA, 2008, p. 137). O cidadão passa a ser, assim, um titular de direitos individuais num Estado regido por leis e não mais um súdito do reino.

A história da cidadania no Brasil é recente, tem apenas quatro séculos, e sofreu a influência dos colonizadores europeus. Essa influência colonial pode ser retirada da leitura do primeiro verbete do Dicionário (2009), quando conceitua cidadania, ao passo que o segundo verbete já traz um conceito mais moderno e de conteúdo político:

s.f. Característica ou estado de quem é cidadão ou **de quem recebeu o título de cidadão; quem possui todos os direitos e deveres garantidos pelo Estado**: cidadania portuguesa.

Estado do indivíduo que possui direitos civis, políticos e sociais que lhe garantem a participação na vida política.

Quanto ao primeiro conceito, o direito constitucional clássico, ao tratar do direito fundamental da cidadania, também entende cidadania como um *status* conferido pelo Estado. Os três juristas a seguir transcritos, nos seus manuais de Direito Constitucional, conceituam a cidadania de maneira restrita e formal, prejudicando a sua compreensão social e reduzindo o seu alcance político:

Cidadania [...] qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política. Cidadão, no direito brasileiro, é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas conseqüências. (SILVA, 2005, p. 345-346)

Princípio da cidadania (art. 1º, II) - é o status das pessoas físicas que estão no pleno gozo de seus direitos políticos ativos (capacidade de votar) e passivos (capacidade de ser votado e, também, de ser eleito). O princípio da cidadania credencia os cidadãos a exercerem prerrogativas e garantias constitucionais, tais como propor ações populares (CF, art. 5º, LXXIII), participar do processo de iniciativa de leis complementares e de leis ordinárias (CF, art. 6º 1, caput). Também faculta ao cidadão participar da vida

democrática brasileira (*status cative civitatis*). Daí conectar-se com a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), com a soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único), com as liberdades públicas (CF, art. 5º), com os direitos políticos (CF, art. 14), com o direito à educação (CF, art. 205) etc. 5 Informações adicionais sobre o princípio da cidadania: Cidadania, *status civitatis* e direitos fundamentais - na Constituição de 1988, a cidadania é, ao mesmo tempo, um status para o cidadão e um direito fundamental. (BULOS, 2013, p. 512-513)

[...] a cidadania: representa um status e apresenta-se simultaneamente como objeto e um direito fundamental das pessoas; (MORAES, 2008, p. 21)

Assim, os juristas, despropositadamente ou deliberadamente, têm fomentado o conceito de cidadania passiva, definindo-a como um direito concedido pelo Estado. Apesar de “o preparo para o exercício da cidadania” ser tratado no art. 205 da Constituição Federal como um dos objetivos da educação, os constitucionalistas não tecem muitos comentários a este normativo. Tratam a cidadania com um direito fundamental, um conceito abstrato e dissociado da realidade cotidiana dos brasileiros.

O cientista político Paulo Bonavides (2000) contribui com esse entendimento, expressando a subserviência do cidadão brasileiro ao Estado, ao afirmar que a cidadania é um círculo de capacidade conferido pelo Estado aos cidadãos, o qual pode traçar limites a ela. O autor também diz que ela “é um status que define o vínculo nacional da pessoa, os seus direitos e deveres em presença do Estado e que normalmente acompanha cada indivíduo por toda a vida” (BONAVIDES 2000, p. 93).

Palma (1998), com base nos fatos históricos nacionais, demonstra que entender a cidadania como dada pode prejudicar o seu exercício:

(...) a tradição jurídica e constitucionalista brasileira tem, de um lado, separado a nacionalidade da cidadania, e, de outro conferido, pelo menos até a Constituição Brasileira de 1988, um conteúdo muito mais político do que social à cidadania e, mesmo assim, considerando o político de modo muito restrito, isto é como o direito de votar e ser votado. Tem sido, portanto, uma cidadania outorgada, concedida e, desse modo podendo ser retirada por quem outorgou ou concedeu. A nossa história Republicana recente registra inúmeros casos de cassações de direitos políticos que de um dia para o outro transformaram cidadãos em não cidadãos. (PALMA 1998, p. 109)

Pereira (2007), jurista, no artigo “*História da formação da cidadania no Brasil, da independência até a “Constituição Cidadã” de 1988*”, também aborda a cidadania de maneira mais construtiva, considerando que a dignidade humana e a cidadania se confundem, se harmonizam, não existindo uma sem a outra.

Assim, propõe-se um sentido mais amplo para o conceito de cidadania, entendendo o cidadão como uma pessoa em sua plenitude, ativa com dignidade, em vez de passiva com um

direito formal concedido (*status*). Quanto à dignidade, Carvalho (2001) chama a atenção para o fato de que “a escravidão foi o fator mais negativo para a cidadania” no Brasil.

Nesse sentido de cidadania ativa, o sociólogo Marshall (1967) analisa a cidadania como uma construção, demonstrando como os direitos de cidadania foram garantidos na Inglaterra. Segundo ele, conforme dito, primeiro vieram os direitos civis de liberdade; depois vieram os direitos relacionados à participação no exercício do poder político; e por último foram conquistados os direitos sociais.

Em âmbito nacional, Carvalho (2001) também analisa historicamente o desenvolvimento da cidadania, considerando os direitos políticos e os movimentos sociais. Segundo ele, no Brasil, a pirâmide dos direitos, proposta por Marshall, foi invertida, pois primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular; depois vieram os direitos políticos, de maneira estranha, e finalmente, ainda no início do século XX, muitos dos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população (CARVALHO, 2001, p.219-220).

Carvalho reconhece algumas tendências atuais e nacionais de mais cidadania e decorrente democratização do poder, mas termina apontando que as desigualdades sociais impedem a cidadania plena, assim como a escravidão a impediu no passado. Desse modo, contextualiza a cidadania à nossa realidade, propondo e incentivando a conquista de novos direitos e de mais cidadania.

Habermas, no seu livro “Direito e democracia: entre facticidade e validade”, também propõe uma cidadania ativa que valoriza o indivíduo como sujeito capaz de propor mudanças sociais. Para ele “o status do cidadão fixa especialmente os direitos democráticos dos quais o indivíduo pode lançar mão reflexivamente, a fim de modificar sua situação jurídica material.” (HABERMAS, 1997, p. 285). Ele também faz uma reflexão interessante quanto ao desenvolvimento do conceito de cidadania, com base na filosofia de Rousseau e Kant:

O conceito de cidadania desenvolve-se a partir do conceito rousseauiano de autodeterminação. No início, a "soberania do povo" era entendida como uma limitação ou inversão da soberania do príncipe, a qual repousava num contrato celebrado entre o povo e o governo. Porém nem Rousseau, nem Kant entenderam a soberania do povo como uma transferência do poder de governo, de cima para baixo, ou como a divisão da autoridade entre dois partidos. Para eles, essa soberania significava a transformação da soberania em autolegislação. O lugar do pacto histórico, ou do contrato entre poderes, é ocupado pelo contrato social, entendido como modelo abstrato para a constituição de uma autoridade que se legitima através do exercício da autolegislação democrática. E, através disso, a autoridade política perde o caráter de um poder natural: a "auctoritas" do poder estatal deve sacudir os resquícios de "violentia". Segundo esta idéia, "somente a vontade unida e consensual de todos pode ser legisladora, na medida em que cada um delibera a mesma coisa sobre todos e todos sobre cada um ..." (Kant). (HABERMAS, 1997, p. 284.)

A cidadania, como mecanismo de manifestação da vontade política, deve ser entendida como uma conquista cotidiana, que pressupõe a participação contínua de todos. Segundo o jurista Dalmo Dallari (1998): a cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo, incluindo-a na vida social e na tomada de decisões, reposicionando-a, assim, dentro do grupo social.

O cientista e filósofo Martins (2000) também propõe um conceito bem contemporâneo de cidadania, defendendo que ela deve superar o conteúdo meramente teórico para ensejar uma luta política que extermine as desigualdades entre as classes sociais, mediante a luta pela conquista e ampliação dos direitos civis, políticos e sociais, objetivando a posse dos bens materiais, simbólicos e sociais; e contrapondo-se à hegemonia dominante na sociedade de classes, o que determina novos rumos para a vida da comunidade e para a própria participação. (Martins, 2000, p. 58).

Segundo conclusão de Targino (1991, p. 156), ser cidadão é ter consciência de seus deveres e acesso a seus direitos. Para ela, a cidadania se manifesta a partir do conhecimento desses direitos e da participação política e social dos homens na sociedade, o que pressupõe o acesso às informações variadas e atualizadas.

Ao tratar do exercício de cidadania na Sociedade da Informação, Ferreira Júnior e Gomes (2010) esclarecem que a construção da identidade – coletiva ou individual – vinculada ao exercício da cidadania na sociedade da informação decorre da fragmentação das sociedades contemporâneas que resulta do enfraquecimento das relações entre Estado e o cidadão, o que faz com que aquele deixe de ser promotor exclusivo de direitos.

As mudanças das relações entre Estado e os cidadãos, nas últimas décadas, ampliaram concepção de cidadania para além de direitos e deveres, abarcando agora aspectos culturais e políticos. O conceito de cidadania deve ir além do formalismo do direito constitucional clássico, pois não pode se restringir aos direitos civis apenas, como o direito à nacionalidade. Também não pode ser restringida aos direitos políticos, como o direito de votar. Sua definição precisa considerar tanto os direitos civis, como os políticos e os sociais. Ela também precisa considerar as obrigações correlatas a esses direitos, pois conquistá-los significa ter mais deveres.

A definição mais moderna possível pressupõe o reconhecimento da autonomia do cidadão garantida historicamente. Cidadania deve ser entendida como um *status* conquistado e não simplesmente concedido. A passividade sugerida nos conceitos clássicos de cidadania deve ser superada pela pró-atividade exigida do cidadão globalizado que soberanamente pode e deve

questionar o poder do Estado para assumir seus deveres e garantir seus direitos, inclusive o direito de acesso à informação (DAI).

Corroborando com González Gomez (2002), nesta dissertação, define-se a cidadania como um mecanismo de realização de todos os contratos sociais, e, conseqüentemente, da efetividade dos direitos legalizados. González de Gómez (2002, p 27-28) defende, como pré-requisito de todos os contratos sociais, uma “constituição comunicacional” implícita, e esta circulação de informações entre todos os atores sociais pode ocorrer de duas formas: a primeira, como condição de constituição dos “coletivos das pessoas privadas” que passam a assumir papéis programados nos planos institucionais de ação, e a segunda como demanda de publicidade dos atos de governo para efeito de responsabilização. Numa concepção geral, entende-se a cidadania como a possibilidade legítima para o exercício dos direitos e deveres civis, políticos e sociais de uma determinada sociedade.

Conforme Santos (2005), nesta pesquisa entende-se o conhecimento como ferramenta para a emancipação do cidadão, o que lhe garante a superação de uma cidadania consumista e individualista para uma cidadania que reposiciona o ser através do saber, emponderando-o com uma maior consciência de direitos e deveres. Todavia, quanto mais limitada a concepção de cidadania das pessoas, tanto menores serão as possibilidades de que ela seja efetivamente incorporada como práxis cotidiana.

6. O ACESSO À INFORMAÇÃO COMO REQUISITO PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA

O acesso à informação é atitude necessária à construção e promoção da cidadania, portanto, o direito de acesso à informação (DAI) merece proteção jurídica. O DAI é um direito essencial resguardado tanto pelas leis internacionais, como pela Constituição Federal. Consiste num direito fundamental, por ser humano e universal.

A Declaração Universal dos Direitos dos Homens (1948) reconhece o DAI como um dos direitos inerentes a todos os seres humanos, afirmando em seu artigo 19º: “Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão.”.

Segundo Mendel (2007, p.35) a inclusão do direito à informação entre os direitos e liberdades garantidos por tantas constituições modernas ilustra o seu crescente reconhecimento como direito fundamental nesses países. O Brasil, por sua vez, foi uns dos primeiros países a proteger esse direito na lei maior.

A Constituição Federal garantiu o DAI nos incisos XIV²⁰, XXXIII²¹ e XXXIV²² do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37²³ e no § 2º do art. 216²⁴. O primeiro inciso prevê o acesso universal, salvo restrição relativa ao sigilo inerente ao exercício profissional. O segundo inciso versa sobre o direito de receber informações de caráter individual ou coletivo, salvo restrições relativas à segurança da sociedade e do Estado. O outro inciso prevê a garantia de um instrumento jurídico (o *Habeas-data*) em caso de restrição de acesso a informações pessoais. Por fim

²⁰ XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

²¹ XXXIII - 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;

²² LXXII - conceder-se-á "habeas-data":a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

²³ § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

²⁴ § 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

os artigos 37 e 216 preveem a disciplina do direito por lei e a competência da administração pública em gerir, guardar e franquear o acesso à documentação governamental.

Canotilho (1992) (apud BATISTA, 2010 p. 65) observa que o **direito de informação** integra três níveis: o direito de informar, o direito de se informar, e o direito de ser informado. a) O **direito de informar** se refere à liberdade de transmitir ou comunicar informações, de se expressar e ter acesso a meios para informar, sem censura. b) O **direito de se informar** versa sobre a liberdade de buscar a informação, de ter acesso às fontes de informação. c) O **direito a ser informado** corresponde ao dever dos meios de comunicação de informar de maneira adequada e verdadeira. Assim, fica caracterizado que o direito do indivíduo de acessar informações públicas se complementa com o dever dos atores públicos (Estado e meios de comunicação) em divulgar informações verdadeiras e serem transparentes, com a vontade do cidadão em querer informar e ser informado.

Segundo Pereira (2002, p.2) a busca da transparência na administração pública pode ser entendida como condição fundamental para que o Brasil possa continuar a avançar no processo de consolidação da democracia. Sem informação e transparência o povo é impedido de exercer o poder estatal, de maneira representativa ou participativa. No primeiro caso, o povo irá precisar das informações para a livre formação de convicção e escolha responsável de seus representantes. No segundo caso, para definir e fiscalizar políticas públicas. Para tanto, é necessário ter acesso amplo a elas, pois sem ter acesso ao raciocínio dos rumos das políticas no âmbito do governo não é possível oferecer contribuições úteis ao processo de elaboração destas. Quanto à fiscalização, o acesso à informação também permite a supervisão pública autorizada e/ou espontânea, isto é, o controle social. Assim, o DAI constitui ferramenta de combate à corrupção e a outros atos ilícitos de governo. (PEREIRA 2002, LOPES 2007, MENDEL 2009, BUCCI 2009)

Nesse sentido, Stiglitz (apud MENDEL, 2009, p. 4,5), cuja obra sobre as implicações econômicas das assimetrias de informação renderam-lhe um prêmio Nobel, observou que melhorias na informação e na regra que rege sua divulgação podem reduzir a abrangência dos abusos decorrentes da desigualdade no acesso a informação que permite às autoridades “dedicar-se a políticas mais voltadas para seus interesses do que aos interesses do povo”. Como a democracia implica em prestação de contas e boa governança, o público precisa ser capaz de avaliar o desempenho do governo, com base em pesquisas e discussões bem informadas.

Assim, o DAI instrumentaliza o exercício da cidadania, atitude que garante e sustenta tanto a “democracia eleitoral”, como a “democracia de cidadania.”²⁵ A primeira garante às pessoas as liberdades e o direito de decidir autonomamente. A segunda é a que permite a promoção de eleitores a cidadãos, pela efetivação de mais direitos. Um dos maiores valores não econômicos associados à disseminação da informação governamental no domínio público é a “transparência” da governança que leva à democratização do Estado, ao passo que o sigilo leva à tirania. (UHLIR, 2006)

Numa perspectiva social e jurídica, Souza (2012, p. 180) sintetiza a utilidade do DAI, definindo-o como “mola propulsora dos direitos e valores fundamentais da cidadania e da democracia participativa, pilares de nosso Estado democrático de direito, bem como do direito à memória, à identidade, à liberdade de imprensa e à proteção de dados pessoais.”

Para Targino (1991), a informação é um bem comum, que pode e deve atuar como fator de integração, democratização, igualdade, cidadania, libertação e dignidade pessoal. Para ela não há exercício de cidadania sem informação, porque, até para cumprir seus deveres e exigir seus direitos, sejam eles civis, políticos ou sociais, o cidadão precisa conhecê-los, ato que só é possível pela informação.

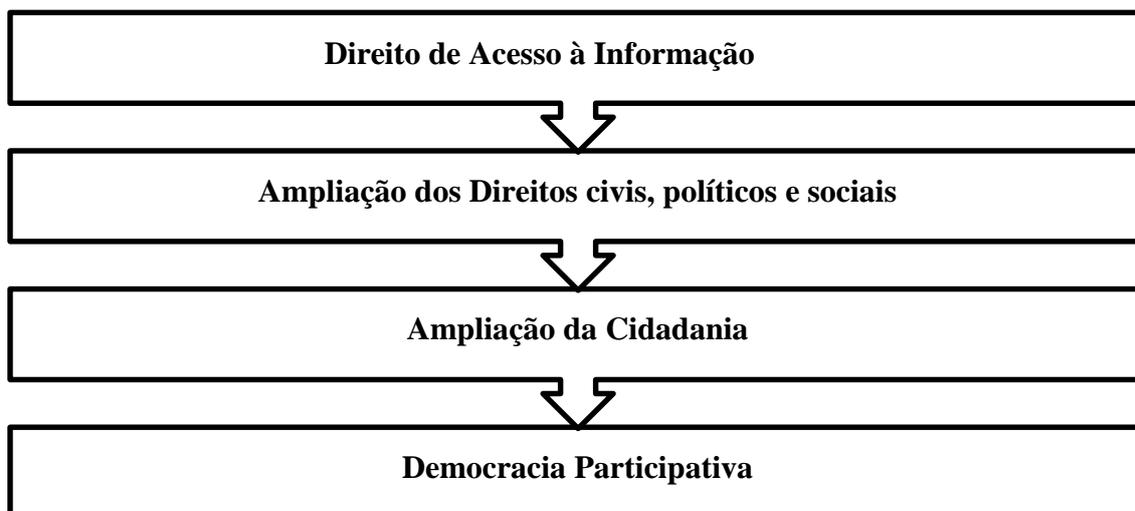
Ferrari (2000) também reconhece a contribuição da informação para o desenvolvimento humano democrático, nos seguintes termos:

Se democracia significa liberdade e igualdade no gozo de direitos e de oportunidades, parece claro que a informação livre, como acentuado no início, dela constitui um fundamento essencial [...] Compreende-se assim ‘informação’ não é somente ‘o ato de informar’ como diz o vocabulário, mas em geral é parte essencial do processo de formação de conhecimentos, de opiniões e, portanto, da própria personalidade do indivíduo: a parte que age mediante a interação do sujeito com o mundo externo. A falta de informação bloqueia o desenvolvimento da personalidade, tornando-a asfixiada. Outrossim, uma informação unilateral, advinda de uma só fonte, mesmo que quantitativamente rica e qualitativamente sofisticada, direciona a personalidade para canais preestabelecidos, limitando objetivamente a oportunidade de escolha e a capacidade crítica do indivíduo, prejudicando desta forma a sua participação nos processos democráticos. [...] A relação entre democracia e informação é, portanto, biunívoca, de coesencialidade, no sentido de que uma não pode existir sem a outra e o conceito de uma comporta o conceito da outra. (FERRARI, 2000, p. 165-166)

Sintetizando essas opiniões pode-se concluir que o DAI constitui-se no fundamento da democracia participativa, ao permitir a ampliação da cidadania que tem como premissa a garantia dos direitos civis, políticos e sociais, conforme a Figura 6.

²⁵Em 2004, o Relatório elaborado a pedido do Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento observou que na América Latina alcançou-se a *democracia eleitoral* e suas liberdades básicas, mas que ainda precisava avançar na *democracia de cidadania*. (PNUD, 2004)

Figura 6 Direito de Acesso à Informação como Fundamento da Democracia Participativa



Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

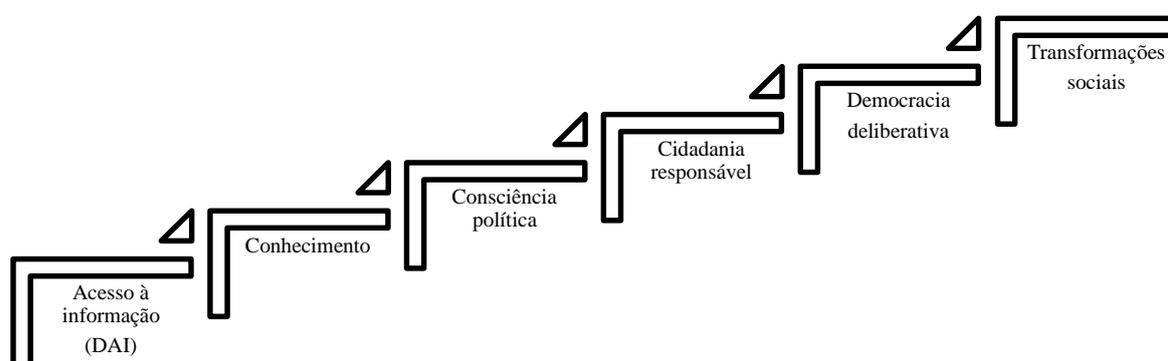
A informação, além de papel democratizante, possui e exerce papel educativo, permitindo a participação social responsável e coerente. Para Uhlir (2006), desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948, artigo 19), uma das principais metas de qualquer sociedade tem sido a luta pelo desenvolvimento humano, ou seja, “o fortalecimento de todos os cidadãos, por meio do acesso e utilização da informação e do conhecimento.” (UHLIR, 2006, p. 21)

Além do desenvolvimento individual, Uhlir (2006) também reconhece outro benefício do acesso à informação, afirmando que a disponibilidade aberta dos dados científicos (coletados por entidades do governo ou financiados com recursos públicos) promove o desenvolvimento mundial, na medida em que permite a pesquisa básica, fundamental para o progresso da ciência, o avanço das inovações tecnológicas e para um sistema educacional efetivo.

A informação, neste debate, é promotora da conscientização política, da autonomia dos indivíduos, que assim podem passar a deliberar politicamente, propondo mudanças sociais em prol de direitos individuais e coletivos. O acesso amplo dá direito ao conhecimento de informações de interesse pessoal, políticas e pedagógicas, garantindo direitos e deveres civis, políticos e sociais.

Nesse sentido, Barreto (2002b) qualifica a informação como instrumento modificador da consciência do homem. Quando adequadamente apropriada é capaz de produzir conhecimento e modificar o estoque mental de saber do indivíduo, trazendo benefícios para seu desenvolvimento e para o bem-estar da sociedade em que ele vive. A relação da informação e conhecimento foi tratada no Capítulo 7 desta pesquisa.

Figura 7 Fases do Desenvolvimento Social a partir do Acesso à Informação



Fonte: Elaborada pela autora, 2015.

Assim, conforme ilustrado na Figura 7, o acesso à informação permite a ampliação do conhecimento das pessoas, o que gera a promoção de maior consciência política, ou consciência possível (desenvolvimento humano individual), que consequentemente promove o exercício da cidadania responsável (democracia deliberativa) que, por seu turno, leva às transformações sociais (desenvolvimento humano coletivo). Logo, o acesso à informação pode ser considerado elemento basilar de todo o desenvolvimento social.

Observe que a elevação da informação ao conhecimento promove a democracia participativa para a democracia deliberativa (adjetivo de uma participação mais proativa e menos passiva). Dessa forma, consideram-se as dimensões éticas e políticas, que, conforme Capurro (2003), inevitavelmente também compõem uma parte das funções dos sistemas de informação.

Em relação à dimensão política, Araújo (1999) pondera que o simples acesso à informação não garante a promoção da cidadania. Segundo a autora, a informação tem papel de auxiliar na construção de espaços sociais de cidadania, entretanto tal fato só ocorrerá se a mesma for gerada para a ação política de forma direta, ou, ainda, se for recebida e analisada a partir de necessidades específicas e transferida para atender a estas mesmas necessidades. Para ela, após a ampla disseminação e circulação da informação, é preciso estabelecer um processo comunicativo de discussão crítica sobre as diferentes questões relativas à construção de uma sociedade com maiores oportunidades para todos os cidadãos.

Seguindo na mesma linha, Freire (2004a) entende que, além da Internet, vários recursos de comunicação já ampliaram o acesso à informação, como a televisão, mesmo assim, observa que as informações geralmente não são utilizadas como deveriam, ou seja, “(...) apesar de todo o aparato tecnológico para armazenagem e disseminação da informação, informações úteis e

relevantes continuam a se ‘perder’ e não se chegam ao seu destino final (o usuário)”. (FREIRE, 2004a, p. 221). Nesse sentido, defende que é necessário desenvolver com os usuários sistemas de transferência de estoques de informação considerando as suas necessidades, gerando mecanismos de gestão da informação relevantes para toda a sociedade.

Santos (2005) também pondera sobre outro aspecto – os riscos da infoexclusão. A expansão da Internet, como veículo de circulação de informação, proporcionou o desenvolvimento de competências cognitivas, mas também potencializou fenômenos de infoexclusão, que consistem em entraves à democracia, ao excluir os cidadãos que não detêm determinados conhecimentos.

Citando Tedesco, a autora percebe que a exclusão cognitiva conduz à exclusão social. Nesse sentido, a autora reconhece o valor da comunicação eletrônica (a qual tem o poder de reforçar o exercício da cidadania, ao alargar as formas de participação política e estimular a comunicação horizontal entre os cidadãos), mas adverte que esse acesso está restrito a uma elite relativamente pequena. Essa restrição provoca uma ruptura de interação entre classes, pior que o conflito de interação por exploração que existia na sociedade pós-industrial. Adverte ainda que a “educação, que sempre privilegiou a transmissão de conhecimentos, ocupou-se muito pouco de questões de cidadania” e que “os tratamentos tradicionais da cidadania ocuparam-se muito pouco com questões de conhecimento” (TEDESCO apud SANTOS, 2005, p. 144).

Quanto à importância da participação social na promoção de mais acesso, isto é, da transparência, Calland e Neuman (2004) entendem que é necessária uma parceria entre os titulares da informação (governo ou do setor privado) e os solicitantes (cidadãos, organizações da sociedade civil, meios de comunicação, etc.). Segundo eles, para atender mais plenamente aos ideais de um regime de transparência, os governos devem se esforçar para envolver os cidadãos ao longo do processo, e a sociedade civil deve desenvolver a capacidade e a vontade de corresponder. O governo tem a responsabilidade de prover os processos necessários, enquanto que a sociedade deve se preparar para usá-los e monitorar os esforços do governo. Essa atuação precisa ser estratégica, com uma abordagem intersetorial, coordenando alianças com jornalistas investigativos, sindicatos, igrejas, grupos ambientalistas, e organizações de direitos humanos, entre outros.

Para Calland e Neuman (2004), quanto mais a sociedade civil vincular o direito de acesso à informação à "vida real", mais os cidadãos deixarão de considerar o DAI como um “direito de elite” para o benefício de apenas um pequeno segmento da sociedade. Logo, é necessária uma mudança de cultura não só para os funcionários deixarem de considerar a informação como

secreta, mas também para os cidadãos entenderem que ela pertence a todos. Assim, a efetividade do acesso à informação depende do resultado de uma corresponsabilidade dos fornecedores (entidades estatais) e dos usuários das informações (cidadãos).

Quanto a essa efetividade, Platt Neto et al (2004) entende que a transparência pública pressupõe três dimensões: **a publicidade, a compreensibilidade e a utilidade para decisões**. Avançando neste sentido, pode-se classificar as funções desses atores em cada uma das três dimensões da transparência.

Quadro 3. Dimensões da Transparência e Funções dos atores do acesso a informação

| | | FUNÇÕES DOS ATORES DO ACESSO A INFORMAÇÃO | |
|----------------------------|-------------------------|--|--|
| | | DO FORNECEDOR (ESTADO) | DO USUÁRIO (CIDADÃOS) |
| DIMENSÕES DA TRANSPARÊNCIA | PUBLICIDADE | Dar ampla divulgação de informações à população, propiciando-se o acesso em múltiplos meios aos interessados. | Aproveitar a oportunidade das informações fornecidas, com tempestividade e em tempo hábil ao apoio às decisões. |
| | COMPREENSIBILIDADE | Buscar simplicidade, através de uma linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários. | Construir um conhecimento mínimo necessário (base educacional). |
| | UTILIDADE PARA DECISÕES | Garantir a confiabilidade das informações, ou seja, assegurar a veracidade do que é divulgado, propiciando a comparabilidade entre períodos e entre entidades. | Verificar e criticar a confiabilidade das informações, por meio de comparações, definições de relevância e outros critérios pertinentes. |

Fonte: Elaborada pela autora com base em PLATT NETO et al (2004)

O exercício da cidadania deve ser inserido como uma das principais utilidades nesta última dimensão da UTILIDADE PARA DECISÕES na função DO USUÁRIO, na medida em que o acesso à informação contribui para a tomada de decisões particulares e sociais com maior propriedade, isto é, com mais conhecimento e consciência política, o que conduz a uma cidadania responsável que, por sua vez, conduz a uma democracia participativa. Por fim, resultando

em transformações sociais, que partem da iniciativa individual de conhecer e culminam nas interações políticas (ver a Figura 7).

Assim, fica evidenciado que o acesso à informação é requisito para o exercício da cidadania, por ser pressuposto da consciência de direitos e deveres básicos. Além disso, o conhecimento resultante da informação também é promotor da conscientização política que implica numa postura política proativa e deliberativa, seja como controlador, seja como proponente de políticas públicas. Desse modo, o acesso à informação permite a promoção da maior consciência política e, por decorrência, a promoção de transformações sociais, resultantes do exercício da cidadania responsável. Essa, por sua vez, promove a substituição das pirâmides de saberes hierarquizados, propondo polos de saberes interativos que fortalecem tanto o cidadão como a democracia, pois aumentam o poder decisório dos cidadãos, ao mesmo tempo que legitima a governança do Estado.

Sobre a relação cidadania e conhecimento, vale retomar as ideias de Santos (2005), ao reconhecer o conhecimento como ferramenta para a emancipação do cidadão, baseado numa solidariedade de saberes, considerando que é possível reposicionar o ser através do saber. Para a autora, a crise do Estado Providência vem induzindo à superação da valorização do ser individualizado e ao reenquadramento do Estado como mais um espaço de transformação política e não o único.

Nesse sentido, vale a máxima: “saber é poder”, do filósofo inglês Francis Bacon na época do iluminismo. Ainda sobre o potencial da informação para assegurar poder, Michel Foucault (1979, p.144) entende que: “O exercício do poder cria perpetuamente saber e, inversamente, o saber acarreta efeitos de poder”. Para esse filósofo os mecanismos de poder não se restringem a um conjunto de leis ou um aparelho de Estado.

Marteletto e Ribeiro (2001, p.1) observam que “nos últimos anos as atividades no campo do conhecimento e da informação começam a ser objeto de práticas, políticas e arranjos locais, regionais e transnacionais, de forma mais independente da ação e regulação estatais”. Segundo essas autoras, essas transformações resultam de três fatores principais: a) Mudança do papel do próprio Estado: pela retração de suas políticas sociais, nas quais são incluídas as políticas educacionais, culturais, científicas e informacionais e pelo seu reposicionamento como gestor e não ditador de políticas; b) Deslocamento da questão do conhecimento das esferas acadêmicas e pedagógicas de regulação estatal para o ambiente privado, impondo novos modelos de competência cognitiva e informacional, acelerados pelas modernas tecnologias de comunicação e informação; c) A mobilização da Sociedade Civil organizada que propõe novas e complementares

formas de apropriação e produção de conhecimentos, e de transferência e gestão de informações, fora da regulação estatal.

Por esses fatores, o uso da informação vai abrindo espaço para o exercício da cidadania. Segundo Freire (2004a, p.220) “a sociedade se organiza através de relações cada vez mais horizontais, ou seja, em rede, e grande parte da informação disponível já está armazenada em meio digital”. No mesmo sentido, Santos (2005, p. 143) entende que em termos cognitivos e culturais a era da informação (...) tende a substituir as pirâmides de relações de autoridade e de saberes hierarquizados, por redes de relações cooperativas e de saberes interactivos.”.

No entanto, valem as ponderações de Santos (2005) quanto aos riscos da participação desigual das classes sociais. Assim, os benefícios do acesso à informação precisam enfrentar algumas barreiras como a infoexclusão e o desinteresse político, aspectos que podem ser combatidos com a educação. Além disso, é preciso reconhecer as funções dos fornecedores e usuários da informação, potencializando as dimensões da transparência, para que ela não se restrinja à dimensão da publicidade apenas, sem alcançar a dimensão da utilidade, especificamente, a finalidade do exercício da cidadania, que passa inevitavelmente pelo acesso eficiente à informação.

7. INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO NO CONTEXTO SOCIAL

Nesta pesquisa, entende-se, conforme Presser e Santos (2011), que o mais importante da informação são a sua utilização e o seu efeito sobre o estado de conhecimento do receptor, em uma decisão que a pessoa tomou, ou sobre o resultado da decisão tomada. Isto é, as informações devem ser analisadas segundo a sua capacidade de promover resultados práticos. Tal entendimento se coaduna com o entendimento de Wersig (1993), adotado nesta pesquisa, ao propor uma concepção utilitária e dinâmica da informação, entendendo-a como conhecimento em ação, que serve de apoio a uma ação específica. Capurro (2003) também, em uma perspectiva socio-cognitiva, explica que o valor da informação com respeito ao conhecimento consiste precisamente da possibilidade prática de aplicar um conhecimento a uma demanda concreta.

Neste caso ora pesquisado, mesmo reconhecendo a dificuldade desta abordagem qualitativa, analisou-se a informação segundo a sua capacidade de promover a cidadania. Para tanto, buscou-se como referencial o paradigma social da informação, o qual propõe alternativas teóricas pertinentes.

Partindo das análises dos autores Presser e Santos (2011), podemos analogicamente concluir que, na esfera pública (organizações públicas: nações, estados, municípios), pode-se inferir que o impacto informacional configura-se pela mudança na habilidade política das pessoas face aos seus problemas particulares ou públicos e, também, nas formas como essas mudanças se materializam no espaço social: nos novos produtos ou serviços requeridos da administração pública, nas novas estratégias definidas tanto pelos usuários como pelos fornecedores da informação, nas novas decisões políticas, no desenvolvimento dos indivíduos e no consequente desenvolvimento de seus grupos e, por último, da sociedade como um todo. O acesso à informação, ao gerar conhecimento social, resulta em diversos impactos democratizantes, educacionais, administrativos, econômicos e sociais, como elencado a seguir, a título exemplificativo:

- a. Educacionais
 - i. Desenvolvimento dos cidadãos (mais autonomia)
 - ii. Desenvolvimento de suas comunidades
 - iii. Desenvolvimento da sociedade
 - iv. Melhoria sistema educacional
 - v. Progresso da Ciência
- b. Políticos-Democratizantes
 - i. Maior interação política entre cidadãos e poder público (Democracia)

1. Maior nível de governança (menos Tirania)
- ii. Desenvolvimento das habilidades dos cidadãos
 1. Escolher representantes
 2. Participar da administração pública
 3. Controlar a administração pública
- c. Administrativos
 - i. Novos produtos ou serviços requeridos da administração pública
 - ii. Novas estratégias definidas tanto pelos cidadãos como pela administração pública
- d. Econômicos
 - i. Maior transparência inibe corrupção
 - ii. Maior *accountability*
 - iii. Menores riscos de investimentos públicos
 - iv. Mais inovações tecnológicas

Tal perspectiva utilitária, conforme as concepções de Vakkari (1999), pressupõe que o conteúdo e o significado da informação são atribuídos pelo usuário e, portanto, estão ancorados tanto ao seu conhecimento prévio sobre o assunto, quanto ao contexto em que ela, a informação, será usada. Assim, fazendo uma analogia com o tema desta pesquisa, a percepção da utilidade da informação é atribuída pelos usuários, a medida que eles conseguem conectá-la à sua realidade social.

Como já discutido, com a implementação da LAI no Brasil, o desenvolvimento da cidadania ganhou uma nova importância. Contudo, seguindo os fundamentos de Wersig (1993), Vakkari (1999), Capurro (2003), entre tantos outros pesquisadores, o exercício da cidadania pelo acesso à informação somente é possível quando se percebe o impacto resultante da sua apropriação e do seu uso. Nesse sentido, o paradigma social proposto por Capurro (2003) na situação estudada, fornece o referencial epistemológico para a compreensão deste fenômeno sociológico.

Segundo Capurro (2003) a ciência da informação (CI) nasceu em meados do século XX com um paradigma físico, mais focado na informação como objeto físico, dissociado de outros fatores relevantes. Tal visão unidirecional, que tem suas raízes em atividades clássicas dos bibliotecários e documentalistas, foi posteriormente questionada por um enfoque cognitivo idealista e individualista, sendo este por sua vez substituído por um paradigma pragmático e social.

Para ele, a CI engloba três paradigmas: o físico, o cognitivo e o social. No paradigma físico, toma como ponto de partida a teoria de Shannon e Weaver, menciona os experimentos

de Cranfield e a teoria “informação-como-coisa” de Michael Buckland (1991). No paradigma cognitivo, analisa os estudos propostos por B.C. Brookes, Nicholas Belkin, Pertti Vakkari, Peter Ingwersen, dentre outros. Por fim, no paradigma social ou sociocognitivo, destaca os autores mais expressivos, como Frohmann, Hjørland, Albrechtsen, Talja e Capurro, bem como a teoria de Vakkari que, segundo Capurro (2003), se encontra em uma posição intermediária entre o paradigma cognitivo e o paradigma social.

Capurro (1992) observou que o conceito central do ponto de vista cognitivo não é informação, mas o homem que busca e interpreta a informação. Sob estas premissas, a teoria da ciência da informação passa a focar no impacto da informação sobre o receptor (Capurro 1992). Assim, questiona o paradigma científico, do racionalismo exacerbado, ao demonstrar que as pesquisas de busca de informação não precisavam estar limitadas ao "objetivismo" da abordagem clássica centrada na coisa informação, mas deveriam ser centradas no indivíduo, admitindo assim uma pesquisa "subjetivista" em oposição.

Pelo entendimento de Capurro (2003), o paradigma sociocognitivo avança por entender que os atores sociais são seres que constroem a informação por meio da interação social e não apenas através de processos cognitivos individuais. Igualmente, como Capurro (1992; 2003), outros pesquisadores (FROHMANN, 1992; VAKKARI, 1994; HJØRLAND e ALBRECHTSEN, 1995; TALJA, 1997; HJØRLAND, 2002) evidenciaram que a principal fragilidade do ponto de vista cognitivo é dar pouca atenção para os aspectos sociais dos processos de informação. Um ponto central da abordagem desses autores é a reivindicação de que necessidades de informação e critérios de relevância são formados em comunidades de discurso, comunidades nas quais um processo de comunicação ordenado e limitado existe, por exemplo, em disciplinas científicas, ou em domínios específicos do conhecimento. Para esses autores, é difícil, dentro do ponto de vista cognitivo, conduzir pesquisas de busca de informação, uma vez que aquele ponto de vista é basicamente uma teoria de como os indivíduos processam a informação. Essa visão direciona o foco do acesso às informações públicas, como a informação constante nos portais de transparência, para o mundo social, cultural e científico. Uma implicação importante é que a estrutura cognitiva relevante é de uma natureza mais histórica do que de uma natureza psicológica (HJØRLAND, 2002), ou a verdade manifesta por Schrader (1989) apud Frohmann (1992), de que informação é sinônima de vida.

Assim, conforme Capurro (1992), a informação, como objeto de estudo, deve abranger suas dimensões éticas e políticas, que inevitavelmente também compõem uma parte das funções dos sistemas de informação. Para Capurro (2003), o valor da informação é atribuído pelo seu usuário, tanto pela seleção determinada pelo seu conhecimento prévio, como pelo contexto em

que a informação é produzida e usada. Mesmo porque só tem sentido falar de um conhecimento como informativo em relação a um pressuposto conhecido e compartilhado com outros. Assim, propõe uma integração da perspectiva individualista e isolacionista do paradigma cognitivo dentro de um contexto social no qual diferentes comunidades desenvolvem seus critérios de seleção e relevância.

No paradigma social-epistemológico denominado Análise de Domínio de Hjørland e Albrechtsen (1995), o estudo de campos cognitivos deve estar associado às suas comunidades discursivas, isto é, a diversos grupos sociais conforme a divisão social de trabalho. Uma consequência prática desta orientação é o abandono da busca de uma linguagem ideal para representar o conhecimento ou de um algoritmo ideal para modelar a recuperação da informação de acordo com o que pretendiam o paradigma físico e o cognitivo.

Para Hjørland (2002) o objeto da CI é o estudo das relações entre os discursos, áreas de conhecimento e documentos em relação às possíveis perspectivas ou pontos de acesso de distintas comunidades de usuários. Deste ponto de vista, percebe-se uma integração da perspectiva individualista e isolacionista do paradigma cognitivo dentro de um contexto social.

Hjørland e Albrechtsen (1995) e Talja (1997) entendem que o processo de conhecimento individual sobre determinado domínio é socialmente condicionado. Os primeiros por considerarem que a busca por informação está relacionada ao grau de conhecimento do usuário sobre determinado domínio, e a segunda por considerar os condicionamentos decorrentes da autonomia das comunidades de discurso.

A análise de domínio não concebe os usuários em geral, mas vê-los como pertencentes a diferentes culturas, estruturas sociais e domínios de conhecimento delimitados. Talja (1997) entende que é igualmente importante estudar os aspectos socioculturais e a natureza ideológica por trás dos sistemas de informação, como estudar os aspectos socioculturais dos usuários.

Para Talja (1997) o contexto sociocultural dos processos de informação está localizado nos discursos, os quais fornecem diferentes perspectivas e posições de assuntos para a construção e sistematização do conhecimento. Segundo ela, o ponto de vista analítico do discurso é uma teoria linguístico-filosófica, por ser baseada na obra de Michel Foucault, especialmente sua "Arqueologia do Conhecimento" (1972). O problema central a ser enfrentado pelos sistemas de informações é como incorporar múltiplos pontos de vista no sistema.

Segundo Foucault (1972, apud TALJA) declarações sobre o mundo social ou o mundo da informação são raramente simplesmente verdadeiras ou falsas: elas são seletivas. Assim, duas afirmações completamente contraditórias podem ser simultaneamente "verdade", porque ambas

exprimem diferentes discursos ou pontos de vista. Ocorre que os discursos novos têm que trabalhar com os conceitos estabelecidos por discursos anteriores, mas as posições interpretativas fornecidas por discursos dominantes podem não ser significativas para a descrição e compreensão de todas as formas culturais e sociais da vida mundana. Nessa perspectiva, as necessidades de informação surgem também a partir de interesses selecionados e de experiências culturais, além do conhecimento prévio que uma pessoa tem sobre determinado assunto.

Os diferentes discursos removem a subjetividade do indivíduo da realidade coletiva. Estudos de Wittgenstein (1972) consideram que a linguagem molda a percepção dos usuários. Fundamentada em Dervin (1992; 1994), entende que a linguagem é vista como mecanismo primordial das observações e interpretações do mundo. Assim, Wittgenstein (1972) conclui que informação é o que as pessoas fazem com a linguagem e o que a linguagem faz com as pessoas.

Todavia, como a linguagem só faz sentido em âmbito interpessoal, não se pode admitir a informação fora de um contexto social. O ponto de vista analítico do discurso identifica o contexto sociocultural dos processos de informação dos discursos, os quais proporcionam diferentes perspectivas e posições para a construção do conhecimento. Para Talja (1997) estruturas de conhecimento e conhecimento não são nem objetivos nem subjetivos, mas intersubjetivo, produzido dentro de um sistema compartilhado de significados.

Nesse sentido, Talja (1997) pondera que generalizações sobre as diferenças entre indivíduos ou grupos são frequentemente problemáticas, por desconsiderar a diversidade dos papéis sociais do indivíduo, partindo do pressuposto que uma noção essencialista de "classe social" é adotada, assume-se que o nível educacional ou social de uma pessoa regula seu comportamento e as possibilidades em todas as áreas da sua vida social, o que não corresponde à realidade. As explicações não devem partir de atitudes permanentes ou padrões reais de comportamento de indivíduos ou grupos, mas sim de repertórios interpretativos culturalmente construídos. Análise do discurso é uma abordagem baseada no assunto, isto é, uma área particular de busca de informações, uma área de um campo de conhecimento concreto, e o seu objetivo visa identificar as diferentes formações do conhecimento, ou discursos, dentro desse campo.

Frohmann (1992) critica o paradigma cognitivo por ser idealista, cujo discurso é guiado mediante apelo aos pressupostos da teoria das ciências naturais, impedindo refletir sobre a informação como um fenômeno.

As perspectivas sob o ponto de vista cognitivo na biblioteconomia e na Ciência da Informação, segundo esse autor, alimentam a ideia de informação como uma "*commodity*" (mercadoria), e concebem os usuários de informação como pessoas a serem examinadas dentro das

condições da economia de mercado. O discurso, na abordagem cognitiva, desconsidera a dimensão social da teoria, em vez disso, é guiado pela universalidade da teoria. Entre outras prerrogativas do paradigma cognitivo, Frohmann (1992) salienta a razão instrumental governada pela eficiência, padronização, previsibilidade e determinação dos efeitos. Em outras palavras, Frohmann (1992) mostra como usuários e “geradores” de 'imagens' são constituídos como entidades naturais dadas objetivamente, ignorando o conhecimento como produto de práticas sociais.

Assim, os estudos de Vakkari, Capurro, Hjørland, Albrechtsen, Talja, e Frohmann contribuem para a compreensão dos processos de produção, comunicação e uso da informação inserido em contextos sociais, compondo um arcabouço teórico substancial para se analisar qualquer sistema de informação público.

8. ANÁLISES

Diante do reconhecimento de influências recíprocas entre informação e cidadania, bem como reconhecendo que a participação dos cidadãos tem cada vez mais definido as atividades no campo do conhecimento e da informação, em detrimento da regulação exclusiva do Estado, essa análise partiu da verificação dos acessos ao sistema. Posteriormente, examinou-se o nível de transparência, compreensão e satisfação. Por fim, a análise focou nos contextos sociais dos demandantes.

As referidas análises foram fundamentadas em dados estatísticos relativos aos pedidos de acesso à informação registrados no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), desde junho de 2012 (considerando que a LAI somente entrou em vigor dia 16 de maio de 2012), até maio de 2015, perfazendo assim três anos consecutivos. Também foram analisadas as avaliações de satisfação referentes à primeira versão da pesquisa de satisfação, que permaneceu em funcionamento no mesmo sistema da data de 13 de novembro de 2012, até o dia 1º de novembro de 2014. Com isso, por meio de análises estatísticas foram feitas considerações a fim de responder aos objetivos desta pesquisa.

O universo examinado envolve todos os pedidos de acesso à informação desde junho de 2012 a maio de 2015 a 282 órgãos do Governo Brasileiro. No entanto, alguns recortes de períodos foram necessários, a depender da perspectiva da análise e dos dados disponíveis, conforme explicado nas respectivas seções que se seguem.

8.1 O perfil dos cidadãos demandantes de informação

Nesta seção foi delineado o perfil dos demandantes e se eles estão sendo atendidos com tempestividade, verificando quais cidadãos estão aproveitando este canal de comunicação com a administração pública, isto é, usufruindo do direito de acessar a informação, através da transparência passiva.

Entre junho de 2012 e maio de 2015 foi verificado que, de um total de 268.739 solicitações, apenas 1650 não foram respondidas. O tempo médio de resposta, no mesmo período, foi de aproximadamente 14 dias. Assim, percebe-se que, para a demanda exercida nessa época, a administração pública federal tem conseguido recuperar as informações solicitadas, apesar do caos informacional, tratado no item 2.1 desta pesquisa.

Para desenhar o perfil dos cidadãos que demandaram informações nesses três anos da LAI, a análise foi baseada em critérios estatísticos e qualitativos dos dados populacionais brasileiros (coletados pelo IBGE), em relação aos dados dos demandantes (coletados pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão). A análise baseou-se nos percentuais de demandantes por tipo: pessoa física ou jurídica, e por localização. As pessoas jurídicas foram analisadas segundo a natureza jurídica, e as pessoas físicas, segundo o sexo, a escolaridade e a profissão.

Assim, quanto ao tipo, os dados do sistema e-SIC apontam que a maior parte dos pedidos é proposta por pessoas físicas, contra 4,98% de pessoas jurídicas. Ao longo dos três últimos anos, observou-se que o percentual de pessoas jurídicas tem incrementado sucessivamente, conforme a Tabela 1.

Tabela 1. Distribuição de Demandantes por Tipo de Pessoa

| | total | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|
| Pessoa Física | 143234 | 95,02% | 95,20% | 94,48% |
| Pessoa Jurídica | 7509 | 4,98% | 4,80% | 5,52% |

Fonte: Elaborada pela autora (2015) com base nos dados do R.P.A.I.S. (e-SIC) de junho/2012 a maio/2015

Esse leve aumento de 4,98% para 5,52% constante na Tabela 1 se deve, principalmente, ao maior volume de demandas por parte de empresas de grande porte e de instituições de ensino e pesquisa, conforme relacionado na Tabela 2.

Tabela 2. Evolução da Participação de Pessoas Jurídicas por Natureza Jurídica

| Tipo de pessoa jurídica | 2012 | 2013 | 2014 | Diferença |
|--|--------------|---------------|---------------|--------------|
| Outro | 18,21% | 20,32% | 22,10% | 3,89% |
| Empresa - grande porte | 9,52% | 11,87% | 11,42% | 1,90% |
| Instituição de Ensino e/ou Pesquisa | 1,76% | 1,70% | 2,46% | 0,70% |
| Empresa pública/estatal | 1,12% | 0,95% | 1,72% | 0,60% |
| Empresa - PME | 36,97% | 37,59% | 37,46% | 0,48% |
| Órgão público federal | 1,08% | 1,10% | 1,26% | 0,18% |
| Órgão público municipal | 3,24% | 3,79% | 3,41% | 0,17% |
| Órgão público estadual/DF | 0,64% | 0,47% | 0,74% | 0,10% |
| Partido Político | 0,12% | 0,08% | | -0,12% |
| Sindicato / Conselho profis. | 4,36% | 3,59% | 4,01% | -0,36% |
| Escritório de advocacia | 2,44% | 1,78% | 2,00% | -0,44% |
| Veículo de comunicação | 1,76% | 1,81% | 0,95% | -0,81% |
| Org. Não Governamental | 7,24% | 6,98% | 6,25% | -0,99% |
| Não Informado | 11,52% | 7,97% | 6,22% | -5,31% |

Fonte: Elaborada pela autora (2015) com base nos dados do R.P.A.I.S. (e-SIC) de junho/2012 a maio/2015

O interesse crescente das empresas reforça a afirmativa de Riifkin (2000), apud Capurro e Hjørland (2007), de que a produção, distribuição e o acesso à informação estão no centro da nova economia. Braman (1989), igualmente, reconhece o valor da informação para o mundo corporativo, ao caracterizá-la como uma mercadoria e ao apontar o crescimento da economia da informação.

O interesse das instituições de ensino e pesquisa é explicado por Uhlir (2006), ao perceber que o acesso à informação é prerrogativa para o progresso científico. Para ele, “as bases de dados factuais, muitas das quais são coletadas pelas entidades governamentais ou com financiamento do governo, são fundamentais ao progresso da ciência, ao avanço da inovação tecnológica e a um sistema educacional efetivo” (UHLIR, 2006, p. 14).

Apesar de sua capacidade de traduzir a informação para os cidadãos excluídos do acesso a informação, notou-se, na Tabela 3, que as ONGs representam apenas 6,19% do total de pessoas jurídicas e 0,31% do total de demandantes.

Tabela 3. Distribuição de Pessoas Jurídicas por Natureza Jurídica

| Participação das Pessoas Jurídicas | | |
|-------------------------------------|--------------|----------------|
| | Base PJ | Base PF+PJ |
| Empresa - PME | 38,47% | 1,92% |
| Outro | 20,46% | 1,02% |
| Empresa - grande porte | 10,80% | 0,54% |
| Não Informado | 8,56% | 0,43% |
| Org. Não Governamental | 6,19% | 0,31% |
| Órgão público municipal | 3,58% | 0,18% |
| Sindicato / Conselho profis. | 3,53% | 0,18% |
| Instituição de ensino e/ou pesquisa | 2,00% | 0,10% |
| Escritório de advocacia | 1,90% | 0,09% |
| Veículo de comunicação | 1,39% | 0,07% |
| Empresa pública/estatal | 1,24% | 0,06% |
| Órgão público federal | 1,17% | 0,06% |
| Órgão público estadual/DF | 0,64% | 0,03% |
| Partido Político | 0,07% | 0,0035% |
| Total | | 4,98% |

Fonte: Elaborada pela autora (2015) com base nos dados do R.P.A.I.S. (e-SIC) de junho/2012 a maio/2015

Para Marteleto e Ribeiro (2001), as ONGs brasileiras têm assumido o desafio de promover a conscientização e participação política das classes populares, por meio de mediações cognitivas, comunicacionais e informacionais. Mas, em relação ao interesse e acesso às informações públicas, o que a pesquisa apontou é que essa participação ainda é inexpressiva, quando comparada com o total de pedidos de acesso a informação.

Os partidos políticos têm uma participação ainda menor (0,07%), ou 0,0035% do total de demandantes, e, conforme os dados apontados, não registraram qualquer pedido no último ano, apesar de também terem a responsabilidade de representar, em âmbito municipal, estadual e federal, as demandas de todos os cidadãos, inclusive dos excluídos. Com o objetivo de congregar partidários de uma ideia política, os partidos políticos denotam pensamentos próprios em relação à maneira como o país deve ser governado, sendo, portanto, meios de ligação entre a sociedade e o Estado; levando assim o povo a participar das decisões sobre a vida da nação e, portanto, deveriam atuar como agentes de interação entre a sociedade e o Estado.

Tratar a informação como fenômenos nos permite situar as observações das Tabelas 1, 2, e 3 em um contexto histórico, trazendo à luz as políticas envolvidas na construção de seus conceitos fundamentais. Informação, necessidades e uso de informação não denotam simplesmente disponibilização de informações para interesses específicos, mas requerem compreender o processo como uma construção histórica de desenvolvimento da cidadania.

Conforme apontado no início da pesquisa, 268.739 demandantes por informações desde a implantação da Lei²⁶ (junho/2012 a maio/2015) não se constitui um número significativo frente ao volume da população brasileira de cerca de mais de 200 milhões de habitantes²⁷. Como dito por Carvalho (1996), o brasileiro não tem uma tradição de vida civil ativa. Essa omissão acaba criando uma “cumplicidade” com um poder público sonegador de direitos coletivos, o que leva o cidadão a se tornar uma presa de grupos econômicos e políticos que com ele tecem uma complexa rede clientelista de distribuição particularista de bens públicos, inclusive a informação, entendida, conforme Rowlands (1996), como bem público.

Igualmente, é preciso considerar que a implementação da LAI e dos portais de transparência não é um processo neutro. Como visto no capítulo 4, relativo ao *Contexto de Criação da Lei de Acesso à Informação*, há os interesses de grupos econômicos dominantes. O Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e diversas agências internacionais de fomento preconizavam e até mesmo pressionaram países-membros a envidarem esforços para aprovar leis de acesso público à informação e para promover maior transparência governamental, com o intuito de combater a corrupção (LOPES, 2007).

A localização dos demandantes, evidenciada na Tabela 4, demonstra que 99,39% dos solicitantes se localizavam no Brasil. Um percentual pequeno de 0,61% representa os pedidos provenientes de outros países, e 4,56% dos demandantes não informaram sua procedência. Tais resultados apontam que o sistema tem efetivamente atendido cidadãos brasileiros, sejam os residentes aqui, sejam os residentes no exterior.

Quanto aos pedidos originados no Brasil, percebe-se que São Paulo (59.294) é o Estado com mais pedidos de acesso às informações. O segundo do *ranking* é o Estado do Rio de Janeiro (33.699), seguido por Minas Gerais (22.698). Os três juntos representaram 48,64% (quase metade) de todos os pedidos provenientes de todos os 27 estados brasileiros.

²⁶ Conforme Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes extraído do Sistema e-SIC

²⁷ conforme Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação, disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtm (204.192.468 de maio/2015)

Tabela 4. *Ranking* da Participação dos Cidadãos por Estado

| Localização dos Demandantes | | | | |
|-----------------------------|---------------|-------------------|-------------------|---------------|
| Estado | nº de pedidos | nº de demandantes | % dos demandantes | acumulado |
| SP | 59294 | 36565 | 25,53% | |
| RJ | 33699 | 18756 | 13,09% | 38,62% |
| MG | 22698 | 14343 | 10,01% | 48,64% |
| DF | 35741 | 11116 | 7,76% | 56,40% |
| RS | 13237 | 8527 | 5,95% | 62,35% |
| PR | 12323 | 7050 | 4,92% | 67,27% |
| BA | 9735 | 6676 | 4,66% | 71,93% |
| SC | 7419 | 4774 | 3,33% | 75,27% |
| PE | 7421 | 4311 | 3,01% | 78,28% |
| GO | 6712 | 3998 | 2,79% | 81,07% |
| CE | 6640 | 3715 | 2,59% | 83,66% |
| PA | 5015 | 3122 | 2,18% | 85,84% |
| ES | 4307 | 2814 | 1,96% | 87,81% |
| MT | 3111 | 1988 | 1,39% | 89,19% |
| RN | 3608 | 1934 | 1,35% | 90,54% |
| PB | 3228 | 1903 | 1,33% | 91,87% |
| MA | 2709 | 1733 | 1,21% | 93,08% |
| MS | 2620 | 1719 | 1,20% | 94,28% |
| AM | 3027 | 1646 | 1,15% | 95,43% |
| AL | 2524 | 1441 | 1,01% | 96,44% |
| PI | 1832 | 1157 | 0,81% | 97,25% |
| SE | 2100 | 1108 | 0,77% | 98,02% |
| RO | 2883 | 1070 | 0,75% | 98,77% |
| TO | 1321 | 853 | 0,60% | 99,36% |
| AC | 579 | 401 | 0,28% | 99,64% |
| AP | 567 | 323 | 0,23% | 99,87% |
| RR | 541 | 301 | 0,21% | 100,08% |

Fonte: Elaborada pela autora (2015) com base nos dados do R.P.A.I.S. (e-SIC) de junho/2012 a maio/2015

Como apontado, em maior número os demandantes são pessoas físicas (94,48%). Na análise dos percentuais por sexo (ver Tabela 5), observa-se a prevalência do sexo masculino (54,79%), com um volume de demandantes maior (41,03%), em relação ao sexo feminino (38,85%).

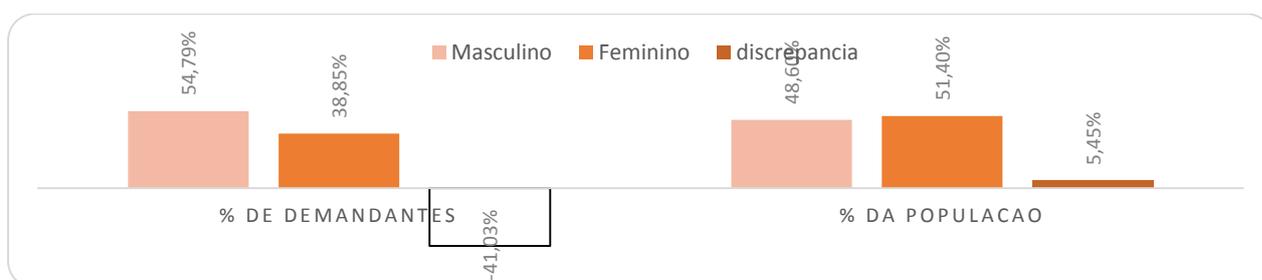
Tabela 5. *Ranking* da Participação dos Cidadãos por Sexo

| | % de demandantes | % da população |
|--------------|------------------|----------------|
| Masculino | 54,79% | 48,60% |
| Feminino | 38,85% | 51,40% |
| discrepância | -41,03% | 5,45% |

Fonte: Elaborada pela autora (2015) com base nos dados do R.P.A.I.S. (e-SIC) de junho/2012 a maio/2015

Ocorre que considerando os dados do PNAD 2013²⁸, que a população masculina é menor (48,6%) do que a feminina (51,40%), percebeu-se que os homens têm demandado mais acesso a informação que as mulheres, conforme o Gráfico 1.

Gráfico 1 Análise por Sexo

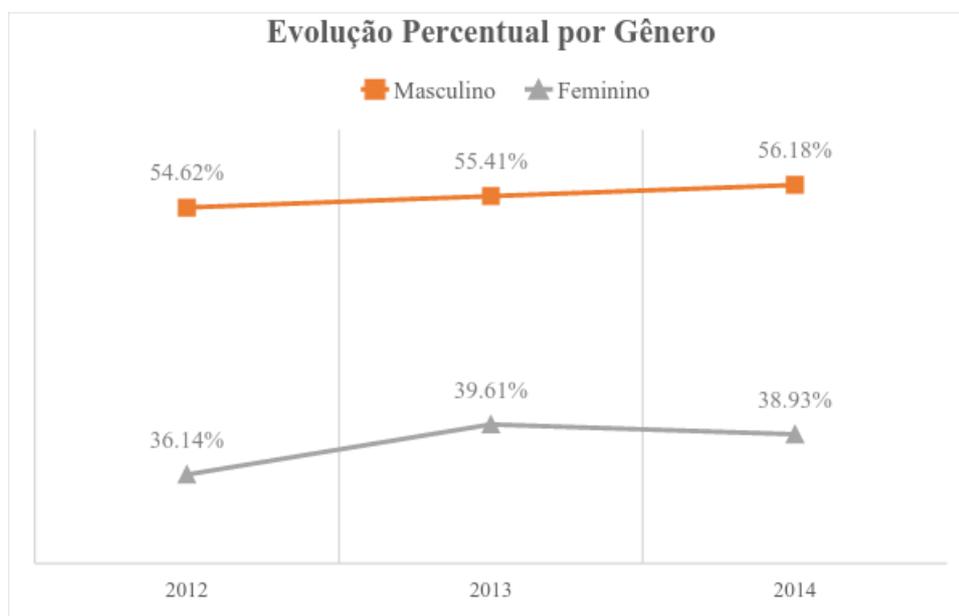


Fonte: Elaborada pela autora (2015) com base no R.P.A.I.S. (e-SIC) de junho/2012 a maio/2015 e IBGE (PNAD 2013, tabela 1.1)

Conforme visto no Gráfico 1, a discrepância dos dois sexos em relação à quantidade de pedidos é de 41,03% negativos para o sexo feminino, contra uma discrepância de 5,45% positivos para o sexo feminino, em relação à quantidade total da população brasileira.

²⁸ Fonte: Relatório da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012, Tabela 1.1

Gráfico 2 Evolução perceptual por sexo



Fonte: Elaborado pela autora (2015) com base nos dados do R.P.A.I.S. (e-SIC) de junho/2012 a maio/2015

Quanto à evolução ao longo dos anos, ambos têm crescido em proporção do primeiro para o terceiro ano, sendo que, do segundo para o terceiro ano, o sexo feminino apresentou um leve decréscimo (ver Gráfico 2). O aumento relativo do sexo masculino foi de 2,86%, ao passo que o do sexo feminino foi de 7,72%. Assim percebe-se que a discrepância entre os dois sexos tem sido atenuada com o tempo, conforme Gráfico 2 e Tabela 6.

Tabela 6. Evolução da Participação por Sexo

| Sexo | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------|--------|--------|--------|
| Masculino | 54,62% | 55,41% | 56,18% |
| Feminino | 36,14% | 39,61% | 38,93% |
| Não Informado | 9,24% | 4,98% | 4,90% |
| Discrepância | 51,13% | 39,89% | 44,31% |

Fonte: Elaborada pela autora (2015) com base nos dados do R.P.A.I.S. (e-SIC) de junho/2012 a maio/2015

Na análise dos percentuais por escolaridade, conforme se lê na Tabela 7, observa-se prevalência por participação das pessoas com nível superior (58,04 %).

Tabela 7. Participação de Demandantes por Nível de Escolaridade

| Escolaridade | 2012 | 2013 | 2014 | total | diferença 2014-2012 |
|---|--------------|--------------|--------------|---------------|------------------------|
| Ensino Superior + Pós-graduação + Mestrado/ Doutorado | 59,02% | 57,70% | 62,92% | 58,04% | 3,90% |
| Ensino Médio | 21,71% | 26,58% | 23,93% | 24,61% | 2,22% |
| Ensino Fundamental + Sem instrução formal | 5,00% | 6,05% | 4,38% | 5,34% | -0,62% |
| Não Informado | 14,27% | 9,67% | 8,77% | 12,01% | -5,50% |
| Total | 6,56% | 7,03% | 6,80% | 7,08% | |

Fonte: Elaborada pela autora (2015) com base nos dados do R.P.A.I.S. (e-SIC) de junho/2012 a maio/2015

Pelos dados apresentados na Tabela 7, observa-se um incremento dos demandantes com nível superior, na ordem de 3,9%, bem como dos com nível médio, da ordem de 2,22%, enquanto que houve uma involução dos demandantes com ensino fundamental (-0,62%). Tal fato pode ser explicado pela leve evolução da taxa de escolarização das pessoas maiores de 18 anos de 2002 a 2012, considerando que a média de anos de estudo passou de 6,1 para 7,6 (Relatório PNAD 2013-IBGE tabela 3.11).

Por outro lado, a evolução do perfil dos solicitantes quanto ao aspecto da escolaridade leva à conclusão da manutenção dos grupos demandantes majoritários (nível superior e nível médio) e a retração dos demandantes com nível fundamental, o que pode indicar que, no aspecto de incentivo ao acesso à informação, as políticas de inclusão têm fracassado. Nesse sentido, vale lembrar o entendimento de Santos (2005) de que a exclusão cognitiva conduz à exclusão social e também a sua percepção de que o acesso por comunicação eletrônica está restrito a uma elite relativamente pequena, o que gera uma ruptura alarmante de interação entre as classes.

Além disso, considerando o perfil da população brasileira (Relatório PNAD 2013-IBGE tabela 3.10), percebe-se que grande parte da população brasileira não tem demandado informações públicas. Apesar de apenas 5,34% dos pedidos serem de pessoas com ensino fundamental ou sem instrução formal, mais de 43,4% da população brasileira com mais de 25 anos é composta por pessoas com esse nível de escolaridade, como mostra a Tabela 8. Se considerarmos

também o percentual de pessoas com nível médio, esse percentual sobe para 87,6%, frente a um percentual de demandantes de 29,95%.

Tabela 8. Distribuição da população brasileira por anos de estudos

| | Pessoas de 25 anos ou mais de idade | |
|---|---|-------|
| | Distribuição percentual, por grupos de anos de estudo | |
| Ensino Fundamental + Sem instrução formal | De 0 a 7 anos de estudo | 43,4% |
| Ensino médio | 8 a 14 anos de estudo | 44,2% |
| Ensino Superior + Pós-graduação + Mestrado; Doutorados | 15 anos ou mais | 12,2% |

Fonte: elaborado pela autora (2015) com base IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012 - tabela 3.10

Assim restam evidenciadas as ponderações de Araújo (1999) de que simplesmente disponibilizar a informação não garante a promoção da cidadania. A transparência passiva eficiente é capaz de auxiliar na construção de espaços sociais de cidadania, entretanto é preciso que o cidadão demonstre interesse em utilizar esse canal de comunicação para atender suas necessidades políticas, o que vem ocorrendo ainda de forma tímida a nível social.

Quanto à profissão, o estudo apontou que em maior número os demandantes são servidores públicos (18,65%), seja de âmbito nacional (8,96%), estadual (5,08%) ou municipal (4,61%).

Tabela 9. Distribuição dos Demandantes por Profissão

| Profissão | |
|---|---------------|
| Servidor público federal, estadual e municipal | 18,65% |
| Outra | 18,06% |
| Não Informado | 16,57% |
| <i>Empregado - setor privado</i> | 15,68% |
| Estudante | 10,20% |
| <i>Empresário/empreendedor</i> | 5,12% |
| Profis. Liberal/autônomo | 5,08% |
| Professor | 4,61% |
| Pesquisador | 1,77% |
| Jornalista | 1,23% |
| Membro de ONG nacional | 0,32% |
| Representante de sindicato | 0,12% |
| Membro de partido político | 0,09% |
| Membro de ONG internacional | 0,05% |

Fonte: Elaborada pela autora (2015) com base nos dados do R.P.A.I.S. (e-SIC) de junho/2012 a maio/2015

Esse resultado de 18,65% reflete que as informações prestadas têm servido para os próprios fornecedores da informação. Tal maioria de servidores públicos pode indicar que as informações têm sido fornecidas com uma linguagem (nomenclaturas) mais acessível para os profissionais que atuam na área. Tal dificuldade de existir uma linguagem ideal para representar o conhecimento foi exposta por Hjørland (2002) ao tratar da Análise de Domínio. Para ele, a recuperação da informação torna-se mais fácil se for utilizada uma modelagem cognitiva do usuário, considerando a especialidade/disciplina/domínio/ambiente do indivíduo. Por essa perspectiva, as áreas de conhecimento de gestão pública podem estar determinando as nomenclaturas dos *sites* de acesso à informação, o que facilitaria o acesso dos próprios fornecedores da informação, classificando as informações disponíveis conforme o conhecimento de gestão pública desses demandantes.

Quanto à participação do setor privado, percebe-se sua atuação pela presença dos Empregados - setor privado (15,68%) e dos Empresários/empreendedores (5,12%), que juntos totalizam 20,80%, superando o percentual de servidores públicos.

Quanto à participação do setor científico percebe-se sua atuação pela presença dos estudantes (10,20%), e pesquisadores (1,77%), que, juntos, totalizam 11,97%, compondo a terceira

posição de grupos de demandantes por profissão. Os interesses das empresas e das instituições científicas foram analisados quando foi abordado o tipo de demandantes (pessoas jurídicas).

Considerando os resultados, é possível reconhecer que a transparência passiva no Brasil está sendo efetiva, embora o volume de acessos ainda seja insignificante. Os pedidos estão sendo atendidos com tempestividade, em período inferior aos 20 dias determinado pela lei, o que caracteriza a rápida recuperação das informações solicitadas e reconhece que a informação como coisa (BUCKLAND, 1991) está sendo acessada. Além disso, verificou-se que os pedidos têm sido originados nos estados mais ricos da Federação.

Verificou-se também que na maioria (acima de 50%) os demandantes são homens e têm escolaridade de nível superior. Observou-se que os servidores públicos têm liderado as demandas, mas que a grande maioria é composta por pessoas da iniciativa privada e que a participação de grupos coletivos ainda é pequena. Em síntese, esse é o perfil de cidadãos que estão exercendo o direito de acessar a informação, através da transparência passiva, propondo consultas que estimulam a implementação da LAI.

Por fim, considerando a perspectiva de Calland e Neuman (2004), neste caso pesquisado, reconheceu-se que a administração pública federal tem provido o Estado dos processos necessários para sua realização, ao ser ágil e eficiente; enquanto que a sociedade precisa desenvolver estratégias para explorar mais esse canal de comunicação, propondo iniciativas com uma abordagem intersetorial, a fim de participar de maneira mais abrangente em termos de representatividade populacional nesta atividade fundamental de busca de informação.

Chatman (1996) nota que essa estrutura constituída por dois lados é um obstáculo ao processo de troca de informações, principalmente quando os especialistas em informações, inseridos em mundo privilegiado de informações, ignoram as necessidades daqueles que estão aptos somente a explorar fontes de informação em conformidade com o contexto em que vivem.

8.2 Análise do conteúdo dos pedidos

Quanto ao conteúdo dos pedidos de acesso à informação, na Tabela 10 estão elencados os 10 (dez) temas – por categoria e assunto – mais requeridos pelos cidadãos, conforme levantamento sistema e-SIC, com base na classificação definida pelo Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE).

O VCGE é um vocabulário controlado do governo federal para indexar informações (documentos, bases de dados, sites, etc). Ele foi projetado para atuar de duas formas: como interface de comunicação com o cidadão para indexar as informações de governo de uma forma simples e entendível e como ferramenta de gestão para ajudar aos gestores a gerenciar as informações produzidas. O seu processo de indexação é feito por pessoas que não são profissionais especializados em biblioteconomia ou arquivologia. (BRASIL, 2014b)

Essa metodologia de classificação das informações se coaduna com o pensamento de Bush (1939, apud BARRETO 1994), de que os processos para armazenar e recuperar informação devem ser operacionalizados por associação de conceitos “como nós pensamos”. Apesar da dificuldade de definir uma classificação nacional para os diversos temas disponibilizados pelo Estado Federal, essa classificação que admite a intervenção constante dos fornecedores e usuários da informação lhe dá um caráter subjetivo e potencialmente favorável à compreensão, o que não deve significar a total exclusão da utilização de um referencial teórico científico desses agentes.

Tabela 10. Temas mais Demandados por Categoria - Assunto

| Temas das solicitações (Top 10) | | |
|---|------------|--------------|
| Categoria e assunto | Quantidade | % de Pedidos |
| Economia e Finanças - Finanças | 33349 | 12,41% |
| Governo e Política - Administração pública | 30643 | 11,40% |
| Pessoa, família e sociedade - Previdência social | 18386 | 6,84% |
| Ciência, Informação e Comunicação - Informação Gestão, preservação e acesso | 16992 | 6,32% |
| Educação - Educação superior | 14729 | 5,48% |
| Economia e Finanças - Administração financeira | 8750 | 3,26% |
| Economia e Finanças - Economia | 8068 | 3,00% |
| Ciência, Informação e Comunicação - Comunicação | 7839 | 2,92% |
| Pessoa, família e sociedade - Pessoa | 7540 | 2,81% |
| Educação - Educação básica | 6734 | 2,51% |

Fonte: Elaborada pela autora (2015) com base nos dados do R.P.A.I.S. (e-SIC) de junho/2012 a maio/2015

Segundo esse relatório, os assuntos mais buscados são Finanças na categoria Economia e Finanças (18,67%), seguido por Administração Pública em Governo e Política (11,40%) e depois por Previdência Social em Pessoa, Família e Sociedade (6,84%).

Quanto à variação dos percentuais de participação dos temas, não foi verificada nenhuma oscilação significativa, senão a alternância dos temas menos procurados dentre os 10 primeiros, conforme demonstrado na Tabela 11.

Tabela 11. Evolução da Distribuição de Demandas por Categoria e Assunto

| Categoria e assunto | Quantidade | % de Pedidos total | % de Pedidos 2012 | % de Pedidos 2013 | % de Pedidos 2014 |
|---|-------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Economia e Finanças - Finanças | 33349 | 12,41% | 13,28% | 11,59% | 12,36% |
| Governo e Política - Administração pública | 30643 | 11,40% | 10,50% | 11,59% | 12,04% |
| Pessoa, família e sociedade - Previdência social | 18386 | 6,84% | 9,13% | 8,17% | 3,57% |
| Ciência, Informação e Comunicação - Informação - Gestão, preservação e acesso | 16992 | 6,32% | 5,94% | 5,90% | 7,05% |
| Educação - Educação superior | 14729 | 5,48% | 4,91% | 5,38% | 6,09% |
| Economia e Finanças - Administração financeira | 8750 | 3,26% | 2,53% | 3,01% | 4,13% |
| Economia e Finanças - Economia | 8068 | 3,00% | 6,79% | | |
| Ciência, Informação e Comunicação - Comunicação | 7839 | 2,92% | 2,58% | 3,69% | 2,52% |
| Pessoa, família e sociedade - Pessoa | 7540 | 2,81% | 2,01% | 2,97% | 3,37% |
| Educação - Educação básica | 6734 | 2,51% | | 3,60% | |
| Transportes e trânsito - Transporte aquaviário | | | | | 2,32% |
| Defesa e Segurança - Defesa Nacional | | | | | 2,47% |
| Trabalho - Política trabalhista | | | | 2,03% | |
| Comércio, Serviços e Turismo - Comércio e Serviços | | | 2,14% | | |

Fonte: Elaborada pela autora (2015) com base nos dados do R.P.A.I.S. (e-SIC) de junho/2012 a maio/2015

A predominância constante de temas econômicos, nos assuntos Economia e Finanças, que perfaz um total de 15,67 % do volume total de pedidos no sistema e-SIC, demonstra o que foi apontado no contexto de criação da LAI, ao informar que o conteúdo econômico tem sido priorizado, o que colabora com a afirmação de que os movimentos de transparência no Brasil decorreram primordialmente de pressões políticas econômicas, externas e internas relativas ao controle da corrupção.

Tal liderança de tema também faz retomar a ideia de cidadania consumista apontada por Santos (2005) e se coaduna com o pensamento de Bourdier (2001) de que a ideologia neoliberal de globalização tem levado os poderes econômicos a colocar a seu serviço os poderes políticos e os recursos científicos, técnicos e culturais. Segundo ele, a globalização é efeito não de uma fatalidade econômica, mas de uma política deliberada que resulta na despolitização dos cidadãos, e na destruição da identidade cultural a nível nacional.

Para Bourdier (2001), somente com um movimento social fortalecido por todas as forças acumuladas nas diferentes organizações, dos diferentes países e instrumentos de informação, elaborados conjuntamente em lugares específicos de informação e de discussão, será possível resistir às forças ao mesmo tempo econômicas e intelectuais dos grandes investidores institucionais e multinacionais, inclusive das “grandes empresas internacionais e de seus exércitos de consultores, especialistas e juristas reunidos em suas agências de comunicação, seus gabinetes e suas consultorias em *lobbying*.” (BOURDIER, 2001 p.71).

Tal postura reativa será capaz também de substituir os fins ideologicamente impostos por instituições orientadas pela busca do lucro máximo a curto prazo por objetivos econômica e politicamente democráticos de um Estado social dotado dos instrumentos políticos, jurídicos e financeiros necessários para eliminar a força brutal dos interesses estritamente econômicos. “Em face de um mundo de dominação tão complexo e refinado, no qual o poder simbólico desempenha papel tão importante, é preciso criar novas formas de luta.” (BOURDIER 2001, p.58).

8.3 O nível de transparência, a compreensão e a satisfação com as informações

Nesta seção, apresenta-se a dimensão da recuperação da informação, numa abordagem individualista, investigando se as respostas entregues aos cidadãos estão sendo concedidas (nível de transparência), compreendidas (nível de compreensão) e se satisfazem as expectativas dos solicitantes (nível de satisfação).

Quanto aos motivos determinantes dos pedidos, o artigo 10º, §3º. da LAI veda que sejam exigidos no momento do pedido, razão porque não ocorreu coleta de dados nesse sentido pelo poder público, nem foi possível, nesta pesquisa, fazer considerações nesse sentido.

8.3.1 Análise do nível de transparência por volume e por tipo de resposta

No período examinado, o volume mensal de pedidos de acesso a informação, de acordo com o levantamento registrado no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) foi, em média, de 7464 pedidos. O maior número de pedidos registrados em um único mês, desde a entrada em vigor da lei, foi em março de 2015 (9.878 pedidos). O número total de pedidos analisados foi de 268.739 e de demandantes foi de 150.743. Assim a média de pedidos por demandante é de 1,78.

Considerando que 282 órgãos federais usam o sistema, pode-se inferir que em média são feitos menos de **27 pedidos por mês para cada órgão**. Tal demanda pode ser considerada irrisória, se considerado o número de cidadãos que se relacionam com os órgãos federais.

Quanto ao volume de pedidos por ano, a evolução absoluta e percentual para os últimos três anos apresenta a variação constante na Tabela 12.

Tabela 12. Evolução Absoluta e Percentual do Número de Demandantes e Pedidos

| | 2012 | 2013 | 2014 | total |
|-------------------------------|---------|---------|--------|---------|
| total demandantes | 53947 | 52805 | 51597 | |
| total pedidos | 86236 | 86815 | 95688 | 268739 |
| média pedidos por mês | 7186,33 | 7234,58 | 7974 | 7464,97 |
| evolução pedidos | | 0,67% | 10,22% | |
| involução demandantes | | -2,16% | -4,55% | |
| média pedidos por demandantes | 1,59 | 1,64 | 1,85 | |

Fonte: Elaborada pela autora (2015) com base no R.P.A.I.S. (e-SIC) de junho/2012 a maio/2015

Como visto na Tabela 12, o número de pedidos tem evoluído (10,22%, ao passo que o número de demandantes tem se retraído (4,55%). Tal evolução aponta que menos pessoas tem buscado informações, ao passo que as que continuam buscando têm aumentado o volume das

suas buscas. Tal observação ficou evidente pelo incremento contínuo de pedidos por demandante: no primeiro ano a média de pedidos era de 1,59; no segundo, de 1,64; e no terceiro, de 1,85 (Tabela 12).

Tal involução aponta a falta de aproveitamento da oportunidade criada por esse sistema de acesso a informação e demonstra o desinteresse da população em exigir a implementação da LAI. Ainda que a transparência ativa esteja surtindo efeito, ao retrair a necessidade da transparência passiva, acredita-se que o nível de necessidade de informação coletiva evolua ano a ano, o que não vem sendo representado pela evolução do nível de interesse aos pedidos de acesso à informação em âmbito federal.

No período de dezembro de 2012 a setembro de 2014 (período em que foi realizada pesquisa de satisfação), conforme o Indicador de Restrição de Acesso, apontado na Tabela 13, 16,37 % do total de pedidos formulados tiveram o acesso negado.

Tabela 13. Classificação das Solicitações por Tipo de Resposta

| | | |
|----|--|---------|
| 1 | Acesso Concedido | 194.767 |
| 2 | Acesso Negado | 26.984 |
| 3 | Não se Trata de solicitação de informação | 15.213 |
| 4 | Orgão não tem competência para responder sobre o assunto | 10.196 |
| 5 | Acesso parcialmente Concedido | 9.100 |
| 6 | Informação Inexistente | 6.549 |
| 7 | Pergunta duplicada / repetida | 4.280 |
| 8 | Total | 267.089 |
| 9 | Indicador de Restrição de Acesso $= (2+4+6)/8$ | 16,37% |
| 10 | Indicador de transparência $= (1+5)/8$ | 76,33% |

Fonte: Elaborada pela autora (2015) com base no R.P.A.I.S. (e-SIC) de dezembro/2012 a setembro/2014

Analisando a legislação de acesso aos arquivos e a cultura do segredo, Rodrigues (2011) afirmou que a tradição brasileira é dar ênfase no sigilo quando se trata de acesso a informação. No entanto, a cultura do segredo não é uma particularidade do Estado brasileiro, mas um risco de toda administração pública e, por isso, deve ser combatido principalmente pelos servidores públicos, como adverte Defourny (2011), representante da UNESCO no Brasil. Segundo ele, a implementação de um sistema de acesso à informação tem como um de seus principais desafios vencer essa cultura de segredo.

Nesse sentido de reação à cultura do segredo, valem as mudanças culturais propostas por Matta (2012, p. 19-20), que consistem na definição clara do que efetivamente é informação pública, e no enfrentamento de atitudes sedimentadas na crença de que os funcionários públicos

são proprietários da informação; reduzindo assim o arbítrio das decisões de negação de acesso às informações demandadas.

8.3.2 Análise do nível de compreensão e satisfação

Na pesquisa de satisfação (realizada de dezembro de 2012 a setembro de 2014 pela Controladoria Geral da União através do sistema e-SIC), foram respondidas 19.707 avaliações, montante que corresponde a aproximadamente 12% do total de pedidos formulados no período. O conteúdo desta pesquisa buscou respostas quanto aos níveis de compreensão e de satisfação aos demandantes, classificando as respostas em dois grupos, nos termos sintetizados na Tabela 14.

Tabela 14. Níveis de Compreensão e de Satisfação

| Tipo de Resposta | Descrição Pergunta | Concordo Totalmente ou Concordo | Discordo ou Discordo Totalmente |
|-------------------------|---|--|--|
| Acesso Concedido | A resposta é de fácil compreensão. | 83,82% | 16,18% |
| | A resposta atende às minhas expectativas. | 62,11% | 37,89% |
| Acesso Negado | A justificativa para a negativa do acesso é de fácil compreensão. | 45,53% | 54,47% |
| | A justificativa para a negativa do acesso foi satisfatória. | 27,10% | 72,90% |

Fonte: Elaborada pela autora (2015) com base em Pesquisa da pela Controladoria Geral da União.

Dos demandantes que tiveram o acesso concedido, 62,11% responderam que a resposta atendeu às expectativas e 83,82% consideraram a resposta de fácil compreensão. No entanto, observou-se que, para 37,89% dos demandantes que tiveram o acesso concedido e responderam à avaliação, a resposta recebida não atendeu às suas expectativas, apesar de a grande maioria (83,82%) reconhecer que a resposta foi de fácil compreensão. Assim, concluiu-se que, no aspecto cognitivo da recuperação da informação, a maioria das pessoas têm conseguido acessar a informação, mas o nível e a precisão da informação necessitam ser aperfeiçoados.

Dos demandantes que tiveram o acesso negado, 45,53% responderam que a justificativa para a negativa de acesso é de fácil compreensão, ao passo que 72,90% responderam que a justificativa foi insatisfatória.

Neste grupo, o nível de insatisfação é bem maior, e mais da metade (54,47%) não consegue compreender a justificativa da rejeição ao acesso. Estes dois últimos percentuais indicam que não está havendo consenso entre a administração pública federal e os demandantes quanto aos critérios de sigilo. Tais indicadores levam a crer uma permanência da cultura do segredo apontado na seção do contexto de criação da LAI. Assim, conforme a própria administração entende (BRASIL, 2011b, p. 4) “ (...) urge uma transformação da cultura do segredo para a cultura do acesso, da lógica da informação como um favor para a lógica da informação como um bem público”.

A percepção da falta de compreensão dos usuários do sistema (concedidos -16,18% e negados - 54,47%) corrobora com o entendimento de Talja (1997) de que as estruturas de conhecimento não são nem objetivas nem subjetivas, mas intersubjetivas, produzidas dentro de um sistema compartilhado de significados. O paradigma cognitivo entende que o significado ou efeito da mensagem pode variar de acordo com o destinatário. Taylor (1986, apud PRESSER, SANTOS, 2011) já dizia que o valor não é inerente nem encontra-se implícito na informação, pois a informação só tem valor em um contexto, não obstante, é o usuário quem atribui valor à informação. i

Conforme Barreto (1994), a Ciência da Informação tem estudado o fenômeno da informação como a adequação de um processo de comunicação que se efetiva entre emissor e receptor da mensagem. É uma condição da informação: ela só se explica se é aceita como tal e o conhecimento só se realiza na consciência dos receptores da informação. Seguindo a lógica desse autor, a informação é qualificada como instrumento modificador da consciência do homem, portanto, caso não seja adequadamente apropriada, não produzirá conhecimento e assim não propiciará benefícios para seu desenvolvimento e para o bem-estar da sociedade em que ele vive.

Para Talja (1997), conhecimento consiste de uma mistura de conhecimentos de uma cultura específica. Em certos contextos sociais e dentro de certos interesses sociais esses pressupostos aparecem como factuais ou válidos, enquanto que em outros contextos sociais são questionáveis. No contexto brasileiro, essa pesquisa demonstra que está havendo uma rejeição representativa da população quanto aos critérios de restrição de acesso às informações públicas.

Platt Neto et al (2004), por sua vez, entende que no quesito de compreensibilidade a responsabilidade é tanto da administração (em buscar simplicidade, mediante uma linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários), como dos usuários (em construir um conhecimento mínimo necessário, isto é, ter de formar uma base educacional).

Quanto aos níveis de insatisfação, observou-se que são altos nos dois grupos, no de acesso concedido, 37,89%, e também no de acesso negado, 72,90%. No entanto, considerando o número de recursos impetrados na primeira instância administrativa recursal, do total de pedidos interpostos (161.459), apenas 7,33% (11.840) do total de pedidos respondidos geraram recursos ao chefe hierárquico. Este pequeno percentual pode ser considerado um indicador da subserviência do cidadão, perante as decisões da administração pública federal, ou, ainda, pode denotar a desmotivação dos brasileiros em relação ao governo, a ponto de não insistir por não acreditar no sucesso de suas reivindicações.

A proposição de recursos deveria refletir o nível de participação responsável dos cidadãos na formação do regime de transparência previsto na LAI. Como afirmou Platt Neto et al(2004), os cidadãos devem verificar e criticar a confiabilidade das informações, a fim de que elas sejam úteis para suas decisões. Segundo Calland e Neuman (2004), durante a fase de implementação de um regime de informação, a participação da sociedade civil precisa ser enérgica e comprometida. O governo tem a responsabilidade de colocar os sistemas e processos necessários, mas os cidadãos devem se preparar para usar a lei e monitorar os esforços do governo.

Os recursos examinados, como mostra a Tabela 15, tiveram como principais motivos de interposição: “a concessão da informação de maneira incompleta” (38,28 %) e “a concessão sem correspondência com a solicitada” (25,74%), seguidos de “Outros” (19,76%) e de “insatisfação quanto à justificativa para o sigilo” (8,91%).

Tabela 15. Distribuição de Recursos por Motivação

| Motivos para interposição de recursos | | |
|--|-------------------|----------|
| Motivo | Quantidade | % |
| Informação incompleta | 4532 | 38,28% |
| Informação recebida não corresponde à solicitada | 3048 | 25,74% |
| Outros | 2339 | 19,76% |
| Justificativa para o sigilo insatisfatória/não informada | 1055 | 8,91% |
| Ausência de justificativa legal para classificação | 478 | 4,04% |
| Informação recebida por meio diferente do solicitado | 133 | 1,12% |
| Informação classificada por autoridade sem competência | 98 | 0,83% |
| Grau de sigilo não informado | 48 | 0,41% |
| Grau de classificação inexistente | 44 | 0,37% |
| Autoridade classificadora não informada | 37 | 0,31% |
| Prazo de classificação inadequado para o grau de sigilo | 16 | 0,14% |
| Data da classificação (de início ou fim) não informada | 12 | 0,1% |
| Total | 11840 | |

Fonte: Elaborada pela autora (2015) com base no Relatório de Recursos (e-SIC) de junho/2012 a maio/2015

Observou-se que o principal motivo de insatisfação constante dos recursos foi a concessão de informação incompleta, o que demonstrou mais uma vez um baixo nível de exaustividade quanto à recuperação das informações.

O segundo motivo de insatisfação foi erros de conteúdo na concessão de informação, o que demonstra um alto nível de imprecisão e a dificuldade de diálogo entre os cidadãos e a administração pública.

Verificou-se também que o percentual de insatisfação com relação à justificativa para a negativa do acesso (72,9 %) não foi refletido no percentual de recursos impetrados pelo mesmo motivo (8,91%). No entanto, considerando o total de pedidos desde junho de 2012 até maio de 2015, observou-se que a quantidade de recursos tem incrementado nos últimos 2 anos. Do primeiro para o segundo, houve um incremento de 5,88%, no segundo, um incremento de 10,06% (ver Tabela 16).

Tabela 16. Evolução do Percentual de Recursos de Primeiro Grau

| | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Recursos de 1º. grau | 5792 | 6154 | 6842 |
| Total pedidos | 86236 | 86815 | 95688 |
| Indicador de Revocação/ Insatisfação | 6,72% | 7,09% | 7,15% |
| | | 5,88% | 10,06% |

Fonte: Elaborada pela autora (2015) com base no Relatório de Recursos (e-SIC) de junho/2012 a maio/2015

Apesar do pequeno número de recursos propostos, frente ao nível de insatisfação, tal evolução de demanda a nível recursal demonstra que existe uma tendência de que o cidadão provoque mais a administração pública, não permanecendo com a atitude passiva de aceitação das respostas insatisfatórias. Nesse sentido, vale a consideração de Calland (2004), de que para fazer cumprir o direito de acesso à informação é preciso que a sociedade civil reconheça a sua responsabilidade de desenvolver o lado das demandas, aperfeiçoando o nível de oferta de informações de responsabilidade dos titulares da informação (governo ou do setor privado). Para ele, a implementação efetiva de uma lei de acesso à informação decorre de uma parceria entre aqueles que ofertam (titulares da informação) e os que solicitam a informação (cidadãos, organizações da sociedade civil, meios de comunicação, etc.).

Com efeito, a partir da análise dos dados colhidos, observou-se que o exercício da transparência passiva vem sendo efetuado satisfatoriamente em determinados aspectos, principalmente quanto à disponibilização de informações, porém as respostas precisam ser consideradas mais compreensíveis e satisfatórias, mesmo porque quem tem o poder de legitimar esse sistema público de informação é a sociedade.

8.4 O contexto social dos demandantes

Superando-se o entendimento de que o conhecimento deve ser visto como um estado mental subjetivo do indivíduo, nesta seção foi proposta a análise do acesso a informação determinado pelo processo cultural, social e histórico, considerando aspectos coletivos, como os aspectos educacionais (7.4.1) e econômicos (7.4.2).

Segundo Talja (1997) diferenças no comportamento de busca de informação têm sido explicadas principalmente pelos seguintes fatores: 1) diferenças nas habilidades cognitivas, nos estados de conhecimento e motivações individuais; 2) diferenças nos níveis educacionais e circunstâncias socioeconômicas dos grupos sociais; 3) diferenças nas situações problema ou áreas de assunto que dão origem à busca de informações.

No entanto essa mesma autora, adverte que são frequentemente problemáticas as generalizações sobre as diferenças entre indivíduos ou grupos, por desconsiderar a diversidade dos papéis sociais do indivíduo. Para Barreto (1994), o conhecimento é um caminho subjetivo e diferenciado para cada indivíduo. Logo, as explicações quanto aos grupos não devem ser tomadas como fatos sobre as atitudes permanentes ou padrões reais de comportamento de indivíduos ou grupos.

Para cumprir os objetivos desta pesquisa, nesta seção:

a) foram cruzados os dados de escolaridade e de tipo de resposta para examinar a capacidade de comunicação dos demandantes por escolaridade com a administração pública, avaliando onde está ocorrendo cerceamento da transparência, através de cruzamento de dados sociais com os dados relativos aos pedidos de acesso a informação (7.4.1);

b) foram cruzados os percentuais de participação no PIB com os de distribuição de pedidos de acesso, por unidades da Federação (Estados), para verificar se os fatores econômicos em nível Estadual têm tido impacto na transparência passiva (7.4.2).

8.4.1 Contexto social por escolaridade

Apesar das restrições técnicas de qualquer classificação apontada no início desta análise, tomando-se como base as considerações sociológicas de Bourdier (2001) sobre o sistema escolar como rito institucionalizado pelo Estado, foi possível fazer considerações generalizadas a nível nacional, com relação ao potencial de conhecimento frente às circunstâncias educacionais levantadas. Conforme sublinha Talja (1997), o nível educacional pode ser considerado como uma classificação prática estabelecida que regula o comportamento e as possibilidades do indivíduo na sua atividade de acessar as informações.

O nível de escolaridade de uma sociedade demonstra o grau de sua maturidade para adquirir novos conhecimentos, ao indicar o nível de empoderamento individual tanto para ser capaz de selecionar as informações adequadas, como para aumentar a competência para compreender as novas informações adquiridas. Vakkari (1999) entende que o conhecimento prévio

é condição para o usuário atribuir o conteúdo e o significado da informação tanto em relação ao assunto buscado, como em relação à situação em que a informação será utilizada. Capurro (2003) entende da mesma forma, e vai mais além, entendendo que um conhecimento só pode ser tido como informativo em relação a um pressuposto conhecido e compartilhado com outros, além disso orienta que os sistemas de informação devem ser avaliados considerando suas dimensões éticas e culturais.

No caso examinado, na seção 7.1, ao confrontar a distribuição percentual de pedidos por nível de escolaridade (Tabela 7) com a distribuição percentual do perfil educacional da população brasileira (Tabela 8), percebeu-se que grande parte da população brasileira não tem aproveitado esse canal de comunicação com o governo, principalmente os cidadãos com nível de escolaridade baixo. Assim, considerando esta significativa discrepância entre os dois grupos, nesta seção analisou-se na Tabela 19 a distribuição percentual dos tipos de respostas, por grupos, a fim de que a distribuição percentual por grupo atenuasse as variações que, de modo diverso, implicariam em percentuais muitos pequenos para o grupo de escolaridade menor, caso fossem calculados com base no total de pedidos de todos os grupos, como na tabela 18.

Além disso, analisando os tipos de resposta por nível de escolaridade (Tabelas 17 e 18), no ano de 2013, observou-se que as informações estão sendo concedidas na grande maioria dos casos (72,64% no total dos pedidos). No entanto, o percentual de pedidos com acesso negado ainda é alto, principalmente se somados os tipos de resposta; “Acesso Negado”, “Acesso Parcialmente Concedido”, “Informação Inexistente” e “Órgão não tem competência para responder sobre o assunto”, perfazendo um total de 20,86%”.

Tabela 17. Contagem de Pedidos por Tipos de Respostas e por Nível de Escolaridade

| Contagem de Id Pedido | ESCOLARIDADE | | | | | | | | Total Geral |
|--|---------------|--------------------|--------------|-----------------|--------------------|---------------|---------------|----------------------|-------------|
| | Não informado | Ensino Fundamental | Ensino Médio | Ensino Superior | Mestrado/Doutorado | Não se aplica | Pós-graduação | Sem instrução formal | |
| TipoResposta | | | | | | | | | |
| Acesso Concedido | 5.687 | 1.192 | 7.996 | 17.219 | 4.356 | 2.871 | 8.066 | 217 | 47.604 |
| Acesso Negado | 405 | 312 | 1.417 | 2.638 | 423 | 540 | 1.098 | 49 | 6.882 |
| Acesso Parcialmente Concedido | 200 | 49 | 376 | 819 | 271 | 173 | 371 | 7 | 2.266 |
| Informação Inexistente | 138 | 32 | 228 | 761 | 191 | 87 | 265 | 5 | 1.707 |
| Não se trata de solicitação de informação | 175 | 195 | 752 | 946 | 174 | 138 | 455 | 39 | 2.874 |
| Órgão não tem competência para responder sobre o assunto | 224 | 109 | 689 | 949 | 239 | 171 | 415 | 17 | 2.813 |
| Pergunta Duplicada/Repetida | 98 | 30 | 152 | 420 | 143 | 108 | 235 | 3 | 1.189 |
| (vazio) | 13 | 1 | 15 | 68 | 50 | 8 | 45 | | 200 |
| Total Geral | 6.940 | 1.920 | 11.625 | 23.820 | 5.847 | 4.096 | 10.950 | 337 | 65.535 |

Fonte: Elaborada pela autora (2015) com base no R.P.A.I.S. (e-SIC) de janeiro/2013 a dezembro/2013

Tabela 18. Variação Percentual dos Tipos de Respostas por Nível de Escolaridade em Relação ao Total de Pedidos por Escolaridade

| Contagem de IdPedido | ESCOLARIDADE | | | | | | | | Total Geral |
|--|---------------|--------------------|--------------|-----------------|--------------------|---------------|---------------|----------------------|---------------|
| | Não informado | Ensino Fundamental | Ensino Médio | Ensino Superior | Mestrado/Doutorado | Não se aplica | Pós-graduação | Sem instrução formal | |
| TipoResposta | | | | | | | | | |
| Acesso Concedido | 81,95% | 62,08% | 68,78% | 72,29% | 74,50% | 70,09% | 73,66% | 64,39% | 72,64% |
| Acesso Negado | 5,84% | 16,25% | 12,19% | 11,07% | 7,23% | 13,18% | 10,03% | 14,54% | 10,50% |
| Acesso Parcialmente Concedido | 2,88% | 2,55% | 3,23% | 3,44% | 4,63% | 4,22% | 3,39% | 2,08% | 3,46% |
| Informação Inexistente | 1,99% | 1,67% | 1,96% | 3,19% | 3,27% | 2,12% | 2,42% | 1,48% | 2,60% |
| Não se trata de solicitação de informação | 2,52% | 10,16% | 6,47% | 3,97% | 2,98% | 3,37% | 4,16% | 11,57% | 4,39% |
| Órgão não tem competência para responder sobre o assunto | 3,23% | 5,68% | 5,93% | 3,98% | 4,09% | 4,17% | 3,79% | 5,04% | 4,29% |
| Pergunta Duplicada/Repetida | 1,41% | 1,56% | 1,31% | 1,76% | 2,45% | 2,64% | 2,15% | 0,89% | 1,81% |
| (vazio) | 0,19% | 0,05% | 0,13% | 0,29% | 0,86% | 0,20% | 0,41% | 0,00% | 0,31% |
| Total Geral | 10,59% | 2,93% | 17,74% | 36,35% | 8,92% | 6,25% | 16,71% | 0,51% | 100,00% |

Fonte: Elaborada pela autora (2015) com base no R.P.A.I.S. (e-SIC) de janeiro/2013 a dezembro/2013

Considerando a Tabela 17 foi possível analisar os tipos de resposta com acesso negado de forma abrangente (“Acesso Negado”, “Acesso Parcialmente Concedido”, “Informação Inexistente” e “Órgão não tem competência para responder sobre o assunto”), confrontando-se o comportamento do grupo com maior nível de escolaridade (Ensino Superior, Pós-graduação, Mestrado/Doutorado) com o de menor (Ensino Fundamental + Sem instrução formal).

Com isso, conforme se lê na Tabela 19, verificou-se que no grupo dos demandantes com nível de **escolaridade maior**, a predominância dos tipos de respostas dentre o universo de acessos negados são: “Informação Inexistente” (19a), “Acesso Parcialmente Concedido” (19b), “Acesso Negado- Pedido exige tratamento adicional de dados” (19c) e “Acesso Negado - Processo decisório em curso” (19d). Tais respostas demonstram que esse grupo de demandantes tem solicitado da administração pública informações que ainda não foram elaboradas (19a) ou que exigem maior tratamento (19c). Além disso, 1461 pedidos tiveram acesso parcialmente concedido (19b) e 314 estavam com processo decisório em curso (19d).

Todos esses quatro tipos de respostas demonstraram que esse grupo demandou pedidos com conteúdos mais rebuscados, resultando: em provocação da administração quanto a novos conteúdos de informação (19a), em restrição parcial de acesso (19b); em demonstração da incapacidade da administração em fornecer a informação conforme solicitada (19c) e discussões sobre a possibilidade de concessão ou não da informação (19d).

Tabela 19. Análise das Justificativas das Informações Negadas por Grupos de Escolaridade

| | TIPO DE RESPOSTA | DEMANDANTES COM NÍVEL DE ESCOLARIDADE MENOR (Ensino Fundamental + Sem Instrução Formal) | Tipo de Resposta sobre Total de respostas negativas dadas aos Demandantes de Escolaridade Menor | Tipo de Resposta aos Demandantes de Escolaridade Menor sobre Total de respostas negativas | DEMANDANTES COM NÍVEL DE ESCOLARIDADE MAIOR (Ensino Superior, Pós-Graduação, Mestrado/Doutorado) | Tipo de Resposta sobre Total de respostas negativas dadas aos Demandantes de Escolaridade Maior | Tipo de Resposta aos Demandantes de Escolaridade Maior sobre Total de respostas negativas | DIFERENÇA % Demandantes Maior sobre o total - % Demandantes menor sobre o total |
|-----|--|---|---|---|--|---|---|---|
| 19a | Informação Inexistente | 302 | 6,00% | 2,01% | 1217 | 12,15% | 8,09% | 6,15% |
| 19b | Acesso Parcialmente Concedido | 488 | 9,69% | 3,24% | 1461 | 14,59% | 9,71% | 4,90% |
| 19c | Acesso Negado- Pedido exige tratamento adicional de dados | 25 | 0,50% | 0,17% | 420 | 4,19% | 2,79% | 3,70% |
| 19d | Acesso Negado - Processo decisório em curso | 5 | 0,10% | 0,03% | 314 | 3,14% | 2,09% | 3,04% |
| 19e | Acesso Negado- Informação sigilosa de acordo com legislação específica | 275 | 5,46% | 1,83% | 831 | 8,30% | 5,52% | 2,84% |
| 19f | Acesso Negado -Pedido desproporcional ou desarrazoado | 19 | 0,38% | 0,13% | 296 | 2,96% | 1,97% | 2,58% |
| 19g | Acesso Negado -Informação sigilosa classificada conforme a Lei 12.527/2011 | 20 | 0,40% | 0,13% | 181 | 1,81% | 1,20% | 1,41% |
| 19h | Acesso Negado - Pedido genérico | 270 | 5,36% | 1,79% | 627 | 6,26% | 4,17% | 0,90% |
| 19i | Órgão não tem competência para responder sobre o assunto | 941 | 18,69% | 6,25% | 1603 | 16,01% | 10,65% | -2,68% |
| 19j | Acesso Negado- Pedido incompreensível | 329 | 6,53% | 2,19% | 262 | 2,62% | 1,74% | -3,92% |
| 19k | Não se trata de solicitação de informação | 1220 | 24,23% | 8,11% | 1575 | 15,73% | 10,47% | -8,50% |
| 19l | Acesso Negado -Dados pessoais | 1141 | 22,66% | 7,58% | 1228 | 12,26% | 8,16% | - |
| | Totais | 5035 | 100% | | | 100% | 33,46% | 10015 |

Fonte: Elaborada pela autora (2015) com base no R.P.A.I.S. (e-SIC) de janeiro/2013 a dezembro/2013

No mesmo universo de pedidos, verificou-se que no grupo dos demandantes com nível de **escolaridade menor**, a predominância dos tipos de respostas são: “Acesso Negado - Pedido

incompreensível” (19j), “Não se trata de solicitação de informação” (19k) e “Acesso Negado - Dados pessoais” (19l). Tais respostas demonstram que esse grupo de demandantes tem tido dificuldade de formular o pedido (19j), tem utilizado o canal de comunicação da administração pública para outros fins (19k) e/ou tem feito pedidos que tratam de dados pessoais passíveis de sigilo legal (19l). Todos esses três tipos de respostas demonstraram que esse grupo demandou pedidos com conteúdo mais simples que resultaram em negativa de acesso (19j e 19l) ou foram desconsiderados pela administração (19k).

Como dito anteriormente, um nível mínimo de escolaridade é pré-condição para a compreensão das informações. Além disso, as necessidades de informação surgem mais a partir de interesses selecionados e experiências culturais do que da falta de conhecimento. Assim, os cidadãos com nível de escolaridade maior, em tese, têm uma capacidade maior e necessidades mais abrangentes por informações. Além disso, como todo o sistema foi elaborado por seus pares (servidores públicos, políticos), o “discurso” desse sistema tem uma linguagem própria destes. Ao passo que os de escolaridade menor, embora também busquem respostas aos seus problemas diários, não têm conseguido utilizar de forma eficiente este recurso de emancipação.

Os resultados apontados neste estudo, parecem revelar que os cidadãos que têm nível de escolaridade maior conseguem propor pedidos com conteúdos mais elaborados, ao passo que os cidadãos com nível de escolaridade baixa não têm conseguido formular os pedidos, ou quando conseguem, fazem pedidos com conteúdos simples.

Assim, restou demonstrado que o sistema brasileiro de acesso à informação tem sido mais utilizado pelo primeiro grupo, ou pelo grupo dos dominantes (denominação dada por Bourdier, 2001), comportamento alicerçado pela ideologia neoliberal.

Na sua conferência “A mão invisível dos poderosos”, Bourdier (2001) denuncia que mesmo nas sociedades mais ricas existe uma distribuição desigual do capital cultural. Além disso, Bourdier (2001) acusa o Estado como principal produtor de instrumentos de construção da realidade social, denunciando que é ele quem organiza os grandes ritos de instituição e que um desses ritos é o funcionamento do sistema escolar. Adverte que a representação que temos do sistema escolar como distribuição de competências e de diplomas, precisa de uma crítica audaciosa para reconhecê-lo como um meio de consagração que discrimina as pessoas, numa divisão entre consagrados e não consagrados, de forma durável, definitiva e de certa forma insuperável, por estar definida de forma subjetiva e aceita de maneira pacífica, objetiva e socialmente.

Segundo Bourdier (2001), o diploma nas sociedades neoliberais não é apenas um título de nobreza escolar, ele é percebido como a garantia de inteligência natural, de dom, em outras

palavras, é como afirmar que os pobres não são pobres como no século XIX por carma ou tradição, mas porque são imbecis ou incapazes intelectualmente. É assim que a ideologia neoliberal se sustenta por fazer crer que os que dominam são internacionais, políglotas e policulturais em oposição aos locais, nacionais ou provincianos. O poder dos neoliberais se sustenta num “racismo de inteligência” e está na contramão do Estado social. O pior é que a maioria das pessoas têm sido condicionadas a acreditar que esse é o pensamento progressista.

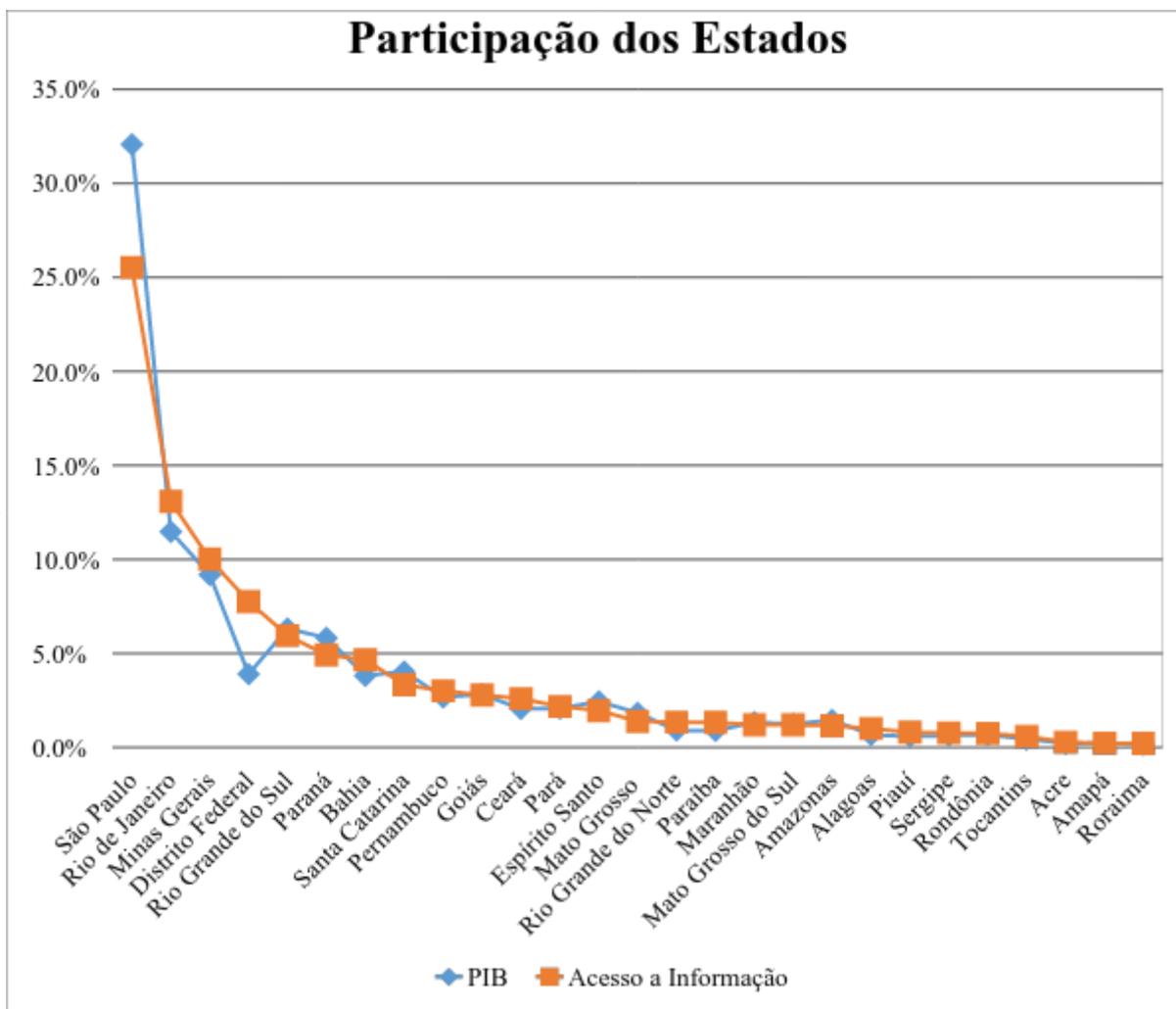
Neste sentido, vale a ponderação de Talja (1997) ao entender que as instituições são geralmente construídas sobre formas de pensamento bastante estáveis e dominantes, o que Foucault (1980) chama de "regimes de verdade". As posições interpretativas fornecidas por discursos dominantes podem não ser significativas para a descrição e compreensão de todas as formas culturais e sociais da vida mundana. Ocorre que, conforme demonstrado nesta pesquisa, a limitação do acesso à informação a qualquer cidadão e/ou extrato da sociedade, implica no subdesenvolvimento do Estado como um todo (ver capítulo 6).

8.4.2 Contexto Econômico-social

Considerando o entendimento de Talja (1997) de que circunstâncias socioeconômicas são fatores determinantes para caracterizar as diferenças no comportamento de busca de informação e analisando os Estados que tiveram maior número de acessos à informação, constatou-se que os mesmos pareciam corresponder com os Estados mais ricos do país.

Assim, avaliou-se a riqueza destas unidades da federação através da composição do Produto Interno Bruto (PIB) do País no último levantamento do IBGE (2012). Como o PIB é calculado pela soma de todos os bens e serviços finais produzidos pela economia em determinado período de tempo, no caso no ano de 2012, ele é o indicador mais utilizado para avaliar o grau de riqueza de uma região. Quase nunca o PIB é avaliado em termos de impactos sobre a vida cotidiana das pessoas, no entanto quando avaliado a participação dos Estados no PIB brasileiro e confrontado com a participação de demandantes de acesso a informação por Estado, nota-se uma correspondência estatística, demonstrada no Gráfico 4.

Gráfico 4 Participação dos Estados



Fonte: Elaborada pela autora (2015) com base no R.P.A.I.S. (e-SIC) de junho/2012 a maio/2015 e * IBGE, Produto Interno Bruto - 1995-2012 (ANEXO D)

Verificando o acompanhamento das curvas de participação dos Estados, tanto na participação no PIB, como na participação nos acessos à informação, observou-se que existe uma coincidência da participação econômica dos Estados, com a distribuição de demandantes por Estado. Assim ficou evidente que os Estados mais ricos são responsáveis pelo maior número de pedidos de acesso à informação.

Tabela 20. Participação das Grandes Regiões e Unidades da Federação

| Participação das Grandes Regiões e Unidades da Federação | | |
|--|----------------------------------|------------------------------------|
| Grandes Regiões e Unidades da Federação | no Produto Interno Bruto – 2012* | no Acesso à Informação 2012-2015** |
| Norte | 5,3% | 5,4% |
| Pará | 2,1% | 2,2% |
| Amazonas | 1,5% | 1,1% |
| Rondônia | 0,7% | 0,7% |
| Tocantins | 0,4% | 0,6% |
| Acre | 0,2% | 0,3% |
| Roraima | 0,2% | 0,2% |
| Amapá | 0,2% | 0,2% |
| Nordeste | 13,6% | 16,7% |
| Bahia | 3,8% | 4,7% |
| Pernambuco | 2,7% | 3,0% |
| Ceará | 2,1% | 2,6% |
| Rio Grande do Norte | 0,9% | 1,4% |
| Paraíba | 0,9% | 1,3% |
| Maranhão | 1,3% | 1,2% |
| Alagoas | 0,7% | 1,0% |
| Piauí | 0,6% | 0,8% |
| Sergipe | 0,6% | 0,8% |
| Sudeste | 55,2% | 50,6% |
| São Paulo | 32,1% | 25,5% |
| Rio de Janeiro | 11,5% | 13,1% |
| Minas Gerais | 9,2% | 10,0% |
| Espírito Santo | 2,4% | 2,0% |
| Sul | 16,2% | 14,2% |
| Rio Grande do Sul | 6,3% | 6,0% |
| Paraná | 5,8% | 4,9% |
| Santa Catarina | 4,0% | 3,3% |
| Centro-Oeste | 9,8% | 13,1% |
| Distrito Federal | 3,9% | 7,8% |
| Goiás | 2,8% | 2,8% |
| Mato Grosso | 1,8% | 1,4% |
| Mato Grosso do Sul | 1,2% | 1,2% |

Fonte: Elaborada pela autora (2015) com base no R.P.A.I.S. (e-SIC) de junho/2012 a maio/2015 e * IBGE, Produto Interno Bruto - 1995-2012 (ANEXO D)

Considerando que o nível de escolaridade interfere na distribuição de pedidos, seja porque é necessário um conhecimento prévio para buscar as informações, é preciso investir em mais educação para que haja um aumento do número de pedidos de acesso à informação. Da mesma forma, pode-se inferir que o grau de cidadania das pessoas tem relação com a sua posição socioeconômica e com seu grau de escolaridade.

O relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), divulgado em 2015, sublinha que, no caso do Brasil, o PIB anual poderá ser 16,1% superior, em média, pelos próximos 80 anos, se até 2030 o país alcançar uma situação em que todos os estudantes de 15 anos estejam escolarizados e com um nível básico de conhecimentos. No último ano do período considerado, 2095, o PIB brasileiro seria 70% superior ao que será alcançado naquele ano se não houver a universalização do ensino, projeta a OCDE. O PIB de 2095 seria 751% (mais de sete vezes) superior ao atual.

Assim, os benefícios alcançados pela ampliação da educação geram prosperidade econômica e também se refletem nos índices de acesso a informação, caso sejam mantidas as tendências estatísticas por localização dos primeiros anos de implantação da LAI (2012 -2015), apontados no Gráfico 4.

Conforme dito anteriormente, os benefícios do acesso à informação são potencializados pelo aumento do nível de escolaridade, por diminuir a info-exclusão e o desinteresse político (ver capítulo 5 que trata da cidadania). Calland (2004), concluiu que o acesso à informação tem sido usado como um meio eficaz para garantir o mais fundamental dos direitos socioeconômicos: o direito à alimentação, aos benefícios públicos, à educação e igualdade. Para ele, informação é poder e, muito frequentemente, quanto mais você sabe, mais você é capaz de influenciar os acontecimentos e pessoas. Para os cidadãos o surgimento da lei de acesso a informação é uma época de oportunidade e desafio imenso, especialmente para os mais pobres, no sentido de alargarem seu poder político e participarem de decisões políticas que tenham impacto no seu cotidiano. Para ele “Só por meio do acesso à informação é que podemos agir para escapar da indignidade humana de exclusão social e econômica” (CALLAND, 2004, p.30, tradução livre)

Neste estudo, também se reconhece que o acesso à informação é um direito da sociedade, mas somente o seu uso legitima o ser humano como cidadão. Entretanto, como este estudo apontou, a tendência é que as pessoas mais pobres e com menor grau de escolarização não usem a informação no padrão dos mais favorecidos social e economicamente. Em outras palavras, as

pessoas excluídas ignoram informações, porque não reconhecem que as mesmas podem lhes auxiliar e contribuir para a solução de suas preocupações e/ou problemas diários. Ou seja, se depender da afirmativa de Calland (2004), inevitavelmente essas pessoas nunca escaparão da exclusão social e econômica, porque a tendência é que não irão usar a informação na condição ou no grau dos incluídos.

Assim, a distribuição assimétrica de recursos econômicos de um país tem impacto na distribuição assimétrica de informação, o que reforça o acesso desigual dos cidadãos aos recursos (materiais e simbólicos) governamentais.

Se o modo pelo qual determinada informação é percebida depende do contexto social no qual uma pessoa encontra-se (FROHMANN, 1992; VAKKARI, 1994; HJØRLAND e ALBRECHTSEN, 1995; TALJA, 1997; HJØRLAND, 2002), então se pressupõe que conceitos como “mundo pequeno” e “pobreza informacional” (CHATMAN, 1996), apesar de, *a priori*, parecerem afastados, são concepções de vida social que têm muito em comum, com a finalidade de prover referência a esta análise.

Neste enfoque não se está concebendo a perspectiva social no sentido de classes sociais, mas fazendo referência às relações sociais estabelecidas e formadas entre indivíduos que possuem interesses e objetivos em comum, dando origem a uma visão de mundo, como quer Chatman (2000). Visão de mundo é uma percepção coletiva, a qual os membros de um mundo social mantêm sobre as coisas que são importantes e as coisas consideradas triviais ou sem importância. As teorias de Chatman (1996; 2000) indicam que normas culturais e sociais afetam os modos sob os quais as pessoas escolhem responder, sendo passivas ou ignorando informações. São abordagens que procuram explicar como o conhecimento, expectativas e normas são internalizadas em graus variados pelas pessoas. Isso pressupõe examinar a relação entre as necessidades de uma pessoa por certos tipos de informação e seu efeito sobre as normas culturais e sociais, as quais afetam os modos sob os quais as pessoas escolhem e respondem à busca e ao uso de informação.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ações de implementação da transparência em âmbito federal, em vez de focar na universalização do acesso (TAKAHASHI,2000); deveriam ser tratadas, conforme Rowland (1996), como assunto de um dos subdomínios da Política de Informação, qual seja o de “Acesso Público de Informação Oficial”, que abrange as políticas e regulamentos que definem o acesso de cidadãos à informação sob a guarda governamental. Esse debate deveria ser liderado pelos intelectuais da Ciência da Informação, no entanto vem sendo conduzido por forças político-econômicas.

Analisando-se o contexto de criação da Lei de Acesso à Informação no Brasil, percebeu-se que as iniciativas do governo, relativas à Política de Informação, decorreram de influências econômicas internacionais, e também da pressão exercida pelos cidadãos que defenderam a transparência, seja para o resgate da memória e o acesso à verdade, seja em prol do combate à corrupção. Assim o Brasil foi coagido a implementar políticas de informação, deixando de ser mero agente controlador das informações para ser também mediador da comunicação entre os agentes estatais e demais atores não estatais.

Nos seus três primeiros anos de implementação, a LAI tem cumprido o seu papel de democratizar a informação, uma vez que a utilização do sistema e-SIC aponta que a administração pública federal tem respondido tempestivamente à maior parte dos pedidos formulados.

Mas não basta que as informações públicas sejam disponibilizadas (por transparência ativa ou passiva), se, antes disso, o DAI não for considerado como recurso de transformação social, e reconhecido como direito fundamental capaz de fomentar comportamentos típicos de uma cidadania participativa, deliberativa e responsável. Mesmo porque, conforme Barreto (2002b), estoques estáticos de informação institucionalizados não geram conhecimento. As informações fornecidas pelo governo apenas existem como possibilidade de gerar conhecimento. Para que ocorra a transferência desta informação para realidade dos receptores é necessário que exista uma conjuntura de apropriação desta informação pelo indivíduo.

Este estudo propôs a superação do debate do acesso à informação pública restrito apenas à facilitação ou adaptação da comunicação indivíduo-sistema, para uma análise da explicação de sua prática social, conforme Capurro (1992, 2003,2007), Horland (1995, 2002), Talja (1997). Assim, foi demonstrado que detectar o perfil dos usuários e a eficiência dos que utilizam o sistema e-SIC é apenas uma metodologia para se alcançar a percepção de como o acesso à informação, em âmbito federal, tem sido distribuído na sociedade brasileira e, também, para

subsidiar a análise dos impactos sociais resultantes deste sistema informacional. Nessa abordagem social, essa pesquisa tratou dos fatores educacionais e econômicos, mas um conteúdo ilimitado de abordagens seria possível para trabalhos futuros.

Considerando que a informação é prerrogativa para o exercício da cidadania e que o DAI é pré-condição para a construção e promoção da cidadania, percebeu-se que o acesso a informação, à luz da Lei de Acesso à Informação no Brasil, tem promovido mais cidadania em âmbito nacional, tendo em vista que o acesso amplo dá direito ao conhecimento de informações de interesse pessoal, políticas e pedagógicas, garantindo, respectivamente, direitos e deveres civis, políticos e sociais. Conforme Barreto (1994), quando a informação produz conhecimento, ao modificar o estoque mental de informações do indivíduo, resulta em benefícios ao desenvolvimento individual e coletivo. A informação, neste debate, representa um recurso promotor, primeiramente, da autonomia dos indivíduos, e, conseqüentemente, da sua conscientização política, porque o conhecimento é mola propulsora do exercício da cidadania.

Ocorre que, no Brasil, a informação pública tem gerado mais conhecimento para os mais favorecidos de recursos simbólicos (os mais escolarizados) e materiais (os residentes em estados mais ricos). A pesquisa demonstrou que as pessoas residentes nos estados mais pobres e as com menor nível de escolaridade têm acessado menos as informações públicas, e ainda quando as buscam têm tido dificuldades de formular pedidos com um nível de conteúdo compatível com uma cidadania participativa. Ao passo que as pessoas que têm acessado mais estão aumentando o nível de complexidade do fluxo informacional, propondo perguntas com conteúdo mais amplo.

Essa discrepância de participação entre esses grupos tende a se tornar mais aguda se for considerado que o quantitativo de demandantes tem involuído (Tabela 12). As pessoas excluídas têm buscado pouco as informações públicas, porque não têm o conhecimento mínimo necessário para sua compreensão, nem entendem o potencial de utilidade política destas (utilidade prática) (VAKKARI, 1999). Com esse comportamento de cidadania passiva e considerando os estudos de Calland (2004), essas pessoas nunca escaparão da exclusão social e econômica, porque a tendência é de que não irão usar a informação na condição e/ou no grau dos incluídos.

Em princípio, à medida que a cidadania evolui, para um comportamento deliberativo, em vez de um passivo e representativo, ocorre também um incremento na necessidade de busca de informações. No entanto, é preciso estar atento às ideologias divulgadas pelo neoliberalismo, que induzem à despolitização do cidadão, em prol da globalização e da predominância do poder

econômico, em detrimento dos poderes políticos alicerçados nos recursos científicos, técnicos e culturais (BOURDIER, 2001).

Uma das consequências desse contexto social é que as informações governamentais estão servindo para uma pequena elite da sociedade, facilitando que as suas posições políticas prevaleçam perante as demais. No entanto, considerando Calland (2004), os investimentos do Estado em utilizar os recursos tecnológicos para divulgar as informações públicas a todos precisam ser recompensados pelo interesse articulado da sociedade como um todo.

Não basta apenas o fornecedor da informação disponibilizá-la e preocupar-se, dentre outros aspectos, com os aspectos estruturais do sistema de informação e desmerecer a perspectiva da apropriação da informação. Antes de tratar de aspectos de infraestrutura tecnológica e inclusão digital, a exclusão primordial que deve preocupar a Sociedade da Informação é a deficiência de conhecimento, tendo em vista que a busca de novas informações se torna inviável sem um conhecimento prévio necessário para a compreensão, bem como para definir critérios de seleção que auxiliem a utilizá-las em situações reais.

No caso do Brasil, as pessoas que têm usufruído mais da transparência passiva, provavelmente, considerando o PIB de seus domicílios, dispõem de mais recursos materiais (infraestrutura- computadores, Internet) para processar as informações e de mais recursos simbólicos para elaborar e se apropriar das que são disponibilizadas, considerando o nível de escolaridade.

Ocorre que a falta de compartilhamento desse conhecimento nos diversos estratos da sociedade acarreta uma ruptura de interação entre classes na Sociedade da Informação, pior que o conflito de interação por exploração que existia na Sociedade Pós-Industrial, conforme explicado por Santos (2005). Assim, a exclusão cognitiva conduz à exclusão social, porque não repositiva o ser através do saber.

Nesta pesquisa, percebeu-se, também, que em comunidades com economia mais pujante existe um ambiente mais favorável para que as pessoas busquem mais informações. Além disso, considerando os dados da OCDE, verificou-se que a ampliação do nível de conhecimento impacta no nível de prosperidade econômica. Esses dois fatores de cunho socioeconômico (PIB e escolaridade) resultam em uma espiral ascendente de nível educacional, o que favorece a inclusão dos cidadãos pela proliferação de recursos materiais e simbólicos, indispensáveis para a promoção da cidadania. Assim, a correção da distribuição assimétrica de recursos econômicos de um país tende a impactar na distribuição mais uniforme da informação, o que resultará num acesso mais democrático dos cidadãos aos recursos (materiais e simbólicos) governamentais.

Informação e conhecimento são socialmente condicionados e definem as possibilidades de inclusão/exclusão social. Apesar de o sistema de informação federal estar tecnologicamente adequado à demanda, o seu sucesso fica comprometido na medida em que existem obstáculos culturais, políticos e econômicos que dificultam a integração de parte da sociedade e estados marginalizados.

Por tudo isso, concluiu-se que a falta de participação política de qualquer estrato social implica em prejuízo ao desenvolvimento social como um todo, pois essa postura omissiva, ao desconsiderar o papel utilitário da informação como fator de desenvolvimento social, facilita a permanência dos padrões ideológicos dominantes, e inibe novas proposições de mudanças de paradigmas. Sem essas inovações, torna-se inviável a evolução do conhecimento e, consequentemente, compromete-se a promoção da cidadania.

REFERÊNCIAS

- ANGÉLICO, Fabiano e MICHENER, Greg. Transparência: o Brasil vai corresponder às expectativas? Valor Econômico, 05 jun. 2012.
- ANGÉLICO, Fabiano. Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2012.
- ARAÚJO, Eliany Alvarenga de. Informação, Sociedade e Cidadania: A Gestão da Informação contexto de Organizações Não Governamentais (ONGs) Brasileiras. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 28, n. 2, p. 155-167, 1999.
- ARISTÓTELES. Política. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.
- AUN, Marta Pinheiro. A construção de políticas nacional e supranacional de informação: desafio para os Estados nacionais e blocos regionais. *Ciência da Informação*, online, vol.28, n.2, p. 115-123, 1999.
- BARRETO, Aldo de Albuquerque. A Questão da Informação. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 8, n. 4, dez. 1994.
- BARRETO, Aldo de Albuquerque. SMIT, J. W.; Ciência da informação: base conceitual para a formação do profissional. In: VALENTIM, M.L. (Org.). Formação do profissional da informação. São Paulo: Polis, 2002a. cap. 1, p. 9-23.
- BARRETO, Aldo de Albuquerque. A condição da informação. *São Paulo em Perspectiva*, 16(3): 67-74, 2002b Disponível em <<http://repositorio.ibict.br/bitstream/123456789/173/1/BarretoS%C3%A3oPauloemPerspectiva2002.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2015.
- BARRETO, Aldo de Albuquerque. Uma quase história da ciência da informação. *DataGram-Zero - Revista de Ciência da Informação* - v.9 n.2 abr/08.
- BATISTA, Carmem Lúcia. Informação pública: entre o acesso e a apropriação social. 2010, 202 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Escola de Comunicações e Artes, USP, São Paulo, 2010.
- BELKIN, N. Cognitive models and information transfer. *Social Sciences Information Studies*, 4, 11 I- 129.1984.
- BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo. call de: Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.(Pensamento crítico, 63) .
- BOURDIER, Pierre. *Contrafogos 2: por um movimento social europeu*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- BOURDIER, Pierre. Sobre o Estado - Cursos no Collège de France (1989-92) Título original SUR L'ÉTAT Tradução Rosa Freire d'Aguiar 576p. Ed. Companhia das Letras.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, J.C.; CHAMBOREDON, J. C. El ofício de sociólogo. Buenos Aires: Siglo XXI, [1973], 2008.

BRAMAN Information and Politics: Paradigmatic Changes in the Contemporary Research Field -III Seminário de Pesquisa “Política e Regime de Informação: abordagens teóricas e metodológicas”IBICT, UFRJ, ICICT/FIOCRUZ. 2009

BRAMAN, S (1989) Defining Information: an approach for policy-makers. Telecommunications Policy, 13 (3) 233-242.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 jan. 2014

BRASIL. Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991 - Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm> Acesso em: 08 nov. 2014

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília, 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em: 08 nov. 2014

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp101.htm>. Acesso em: 08 nov. 2014

BRASIL. Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11111impresao.htm> Acesso em: 08 nov. 2014

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de lei de acesso a informações (Projeto de lei n. AA1778E6): exposição de motivos. 13 de maio 2009a. Disponível em: <<http://www.acessoa-informacao.gov.br/menu-de-apoio/recursos-passo-a-passo/exposicao-motivos-projeto-lei-acesso-informacao.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2014

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 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 08 nov. 2014. 2009b

BRASIL e UNESCO “Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã”, Brasília, 2010, 45 p. Disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/acesso-a-informacao/politica-brasileira-de-acesso-a-informacoes-publicas-garantia-democratica-do-direito-a-informacao-transparencia-e-participacao-cidada-2013-unesco-e-cgu> Acesso em: 10 jan. 2015

BRASIL. Lei 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. 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em: 08 nov. 2014

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011. (2011b) Disponível em <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>> Acesso em: 08 nov. 2014

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. 2012a

BRASIL. Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012. Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. 2012b Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7845.htm#art60> Acesso em: 08 nov. 2014.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. Direito de Acesso à Informação. Marco Normativo Brasileiro. Brasília, 2014a Disponível em< http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/marco_normativo.pdf> Acesso em: 08 nov. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação VCGE Voabulário de Governo Eletrônico / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - Brasília : MP, SLTI, 2014b. 63 p.: color

BUCCI, Eduardo Sadalla. O acesso à informação pública como direito fundamental à cidadania. Âmbito Jurídico, Rio Grande, v. XII, n. 67, ago/2009.

BUCKLAND, M.K. Information as thing. Journal of the American Society for Information Science(JASIS), v.45, n.5, p.351-360, 1991. Disponível em <<http://www.uff.br/ppgci/edits/bucklandcomocoisa.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2015.

BULOS, U.L. Curso de Direito Constitucional. 8ª Ed, São Paulo: Saraiva, 2014, p. 90-91.

CALLAND, R. Access to Information: A Means to Promote Social and Economic Inclusion The Promotion of Democracy Through Access to Information: Bolivia Access to Information: A Means to Promote Social and Economic Inclusion THE CARTER CENTER, May 2004. 25-31 p.

CALLAND, R.; NEUMAN, L. Implementation of an Access to Information Regime (p. 75-83) The Promotion of Democracy Through Access to Information: Bolivia Access to Information: A Means to Promote Social and Economic Inclusion THE CARTER CENTER, May 2004 . 75-82 p.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (Coord.). Acesso à informação e controle so-

cial das políticas públicas. Brasília, DF: ANDI; Artigo 19, 2009, Capítulo1 Acesso a Informações no Cenário Nacional. A importância das leis de acesso à informação e o atual marco regulatório brasileiro. p. 32-55

CAPURRO, Rafael: What is information science for? A philosophical reflection. 1991. Disponível em: <http://www.capurro.de/tampere91.htm>. Acesso em: 10 jan. 2015.

CAPURRO, Rafael. Epistemologia da Informação. 2003. Disponível em: http://www.capurro.de/enancib_p.htm. Acesso em: 10 jan. 2015.

CAPURRO, Rafael; HJORLAND, Birger. The concept of information. Annual Review of Information Science & Technology, v.37, p.343-411, 2003. Disponível em: <http://www.capurro.de/infoconcept.html>. Acesso em: 10 jan. 2015.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: tipos e percursos. Revista Estudos Históricos, Brasil, v 9, dez. 1996.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. Cidadania: Esboço de Evolução e Sentido da Expressão. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Disponível em <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo8.htm>>. Acesso em: 01 set. 2014

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. da. Metodologia científica. 6. Ed, São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CHATMAN, E.A. The impoverished life-world of outsiders. Journal of the American Society for Information Science, 47 (3): 193–206, 1996.

CHATMAN, E A. Framing Social Life in Theory and Research. In: Höglund, L. (Ed.). Information Seeking in Context: Proceedings of the 3rd International Conference on Research in Information Needs, Seeking and Use in Different Contexts. Londres: Taylor Graham, 2000.

CINTRA, A. M. M. et al. Para entender as linguagens documentárias. São Paulo: Polis, 1994.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (Brasil) (Ed.). Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil TIC Domicílios e TIC Empresas 2009. São Paulo: Cetic.br, 2010. 474 p. Disponível em: <<http://www.cetic.br/>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

CUBILLO, Julio. Políticas públicas de información en América Latina: ¿cuánto nos hemos renovado? DataGramZero, v.4 n.4 ago. 2003 Disponível em: <http://www.dgz.org.br/ago03/Art_03.htm>. Acesso em: 06 mai. 2014

DALLARI, D. Direitos Humanos e Cidadania. São Paulo: Moderna, 1998. p.14

DENCKER, A. de F. M. Métodos e técnicas de pesquisa em turismo. 4. ed. São Paulo: Futura, 2000.

DICIONÁRIO (2009) <<http://www.dicio.com.br/cidadania/>> © 2009 - 2015 7Graus - Dicio: Dicionário Online de Português, definições e significados de mais de 400 mil palavras.

DUARTE, Jorge; THEORG, Andréa Brito. O processo de implantação da Lei de Acesso à Informação em órgãos do Poder Executivo Federal. *Comunicação & Informação*, Goiania, v. 15, n. 2, p. 66-79, 2012.

FERRARI, Vincenzo. Democracia e informação no final do século XX. In: GUIMARÃES, César; JUNIOR, Chico (Org.). *Informação e democracia*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000.

FERREIRA JÚNIOR, Arnaldo Alves E GOMES Suely Henrique Aquino. Acesso a Recursos Informativos: Reflexões Sobre Cidadania a Partir do Tratamento da Informação em Bibliotecas Universitárias. Comunicação oral no Rio de Janeiro 2010. Disponível em <http://www.sibi.ufrj.br/snbu2010/pdfs/orais/final_459.pdf> Acesso em: 18 jan. 2015

FOULCAULT, M. *A Microfísica do poder* (org. e trad. Roberto Machado). Rio de Janeiro: Graal, 1979. p.144

FREIRE, G. H. Construindo Relações Horizontais na Internet: Estudo de Usuários on line Inf. & Soc.: Est., João Pessoa, v. 14, n. 2, p. 217-235, jul./dez. 2004a

FREIRE, G. H. Ciência da informação: temática, histórias e fundamentos *Perspect. ciênc. inf.*, Belo Horizonte, v.11 n.1, p. 6-19, jan./abr. 2006

FREIRE, G. H. de A. Construção participativa de instrumento de política para gestão e acesso à informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 13, n. 3, p. 195- 207, set./dez. 2008.

FREIRE, I. M. A responsabilidade social da ciência da informação na perspectiva da consciência possível *DataGramZero – Revista de Ciência da Informação*, v.5, n.1, artigo 02. 2004b.

FREIRE, I. M; ARAÚJO, V. M. A Responsabilidade Social da Ciência da Informação. *Transinformação*, v11, nº1, p. 7-15, janeiro/abril/1999.

FREIRE, P. *Pedagogia da Esperança: Um reencontro com a Pedagogia do Oprimido/ Notas Ana Maria Araújo Freire*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FROHMAN, B. The power of images: a discourse analysis of the cognitive viewpoint. *Journal of Documentation*, vol. 48, no. 4, 1992.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 4. ed., 2. tir. São Paulo: Atlas, 1995.

GONZALEZ DE GOMEZ, Maria Nélide. Novos cenários políticos para a informação. *Ciência da Informação*, Brasília, DF, v. 31, n. 1, jan. 2002.

HABERMAS, Jürgen. O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania. Tradução de Antonio Sérgio Rocha. *Novos Estudos CEBRAP*, 1995, p.87-101.

HABERMAS, Jürgen. 1929 *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol. II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997

HAGE SOBRINHO, Jorge - Ministro de Estado Chefe da Controladoria Geral da União. Lei nº 12.527: Lei de Acesso à Informação Poder Executivo Federal 2011-2012 Relatório enviado ao Congresso Nacional, sobre a implementação da LAI no Poder Executivo Federal. Palavra de Ministro. p. 5,6 Disponível em <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/balanco1ano.pdf>> Acesso em: 08 nov. 2014

HENDRIKSEN, Eldon S.; VAN BREDA, Michael F. Teoria da contabilidade. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 550 p.

HJORLAND, Birger; ALBRECHTSEN, H. Toward a new horizon in information science: domain-analysis. *Journal of the American Society for Information Science*, Washington, v. 46, n. 6, p. 400-425, jul. 1995. Disponível em: <[http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/\(SICI\)1097-4571\(199507\)46:6%3C400::AID-ASI2%3E3.0.CO;2-Y/pdf](http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/(SICI)1097-4571(199507)46:6%3C400::AID-ASI2%3E3.0.CO;2-Y/pdf)>. Acesso em: 16 jun. 2015.

HJORLAND, Birger. Domain analysis in information science: eleven approaches traditional as well as innovative. *Journal of Documentation*, v.58, n.4, 2002a, p. 422-462.

HJORLAND, Birger. Epistemology and the Socio-Cognitive Perspective in Information Science. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*. 53(4):257-270, 2002b.

HJORLAND, Birger. *Bulletin of the American Society for Information Science and Technology*. p.17-21, February/March, 2004.

INDOLFO, Ana Celeste. O acesso às informações públicas: retrocessos e avanços da legislação brasileira. *Informação Arquivística*, Rio de Janeiro, RJ, v. 2, n. 1, p. 4-23, jan./jun., 2013.

JARDIM, José Maria. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1999a.

JARDIM, José Maria. O acesso à informação arquivística no Brasil: problemas de acessibilidade e disseminação. In: *Mesa Redonda Nacional de Arquivos*, Rio de Janeiro, 1999b.

JARDIM, José Maria.. *Arquivos, transparência do estado e capacidade governativa na sociedade da informação*. [S.l.]: Oficina de Asuntos Culturales da Organização dos Estados Americanos, 2001. Disponível em < https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3350/1/Arquivos_transparencia_do_estado_capacidade.pdf> Acesso em: 11 jan. 2014

JARDIM, José Maria. FONSECA, Maria Odila . Estudos de usuários em arquivos: em busca de um estado da arte. *DataGramaZero - Revista de Ciência da Informação – on line*. v.5 n.5 out/2004 ARTIGO 04 Disponível em <http://www.dgz.org.br/out04/Art_04.htm .> Acesso em: 15 nov. 2014

JARDIM, José Maria; SILVA, Sérgio Conde de Albite and NHARRELUGA, Rafael Simone. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. *Perspect. Ciência da Informação*, online, vol.14, n.1, p. 2-22, 2009. Disponível em <ISSN 1413-9936. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-9362009000100002>.> Acesso em: 15 nov. 2014

JARDIM, José Maria. *Diversidade arquivística e políticas de arquivos*. Ponto de Acesso, Bahia, v. 3, p. 46-59, 2009a.

JARDIM, José Maria. A lei de acesso à informação pública: dimensões político-informacionais. In: Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 13, 2012, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANCIB, 2012. 21 f.

KANT, Immanuel. A metafísica dos costumes. 2. ed. Bauru, SP: Edipro, 2003. p. 153-160.

KERR PINHEIRO, Marta Macedo. Processo de Transformação das Políticas de Informação no Estado Informacional. *Pesq. bras. ci. inf.*, Brasília, v.3, n.1, p.113-126, jan./dez. 2010.

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. *Estudos Avançados* 11, 1997. p. 55-65.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. Fundamentos de metodologia científica. 4. Ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2001.

LOPES, Cristiano Aguiar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. *Caderno de Finanças Públicas.*, Brasília, n.8, p. 5-40, dez.2007 Disponível em < www.esaf.fazenda.gov.br/a_esaf/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/arquivo.2013-04-18.4951615613+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br > Acesso em: 15 nov. 2014

LOPES, REGINALDO. Deputado PT-MG. Projeto de Lei nº 2019, de 2003. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>> Acesso em: 15 nov. 2014

MALHOTRA, N. K. Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MALIN, A.M. B.e SÁ, M. I. Lei de acesso à informação: um estudo comparativo com outros países. In: Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 13., 2012, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2012.

MALIN, Ana Maria Barcellos. Gestão da Informação Governamental: em direção a uma metodologia de avaliação. *DataGramZero - Revista de Ciência da Informação.* on line, v.7, n.5, out/2006. Disponível em: <http://www.dgz.org.br/out06/Art_02.htm> Acesso em: 15 nov. 2014

MALIN, Ana Maria Barcellos. Reflexões sobre a adesão brasileira ao regime global de acesso à informação pública. In: Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 13., 2012, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2012.

MARSHALL, T. H. “Cidadania, Classe Social e Status”, Tradução de Milton Porto Cadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 57 a 114

MARTELETO, R. M; RIBEIRO, L. Informação e construção do conhecimento para a cidadania no terceiro setor. *Informação & Sociedade: Est.* João Pessoa, v. 11, n. 1, p. 57-85, 2001.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, Marcos Francisco. Ensino técnico e globalização: cidadania ou submissão? Campinas: Autores Associados, 2000, 115p.

MATTA, Roberto da. Coordenação: Professor PhD. Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro. Sumário-Executivo da Pesquisa promovida pela Controladoria-Geral da União em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) sob a coordenação do Professor Roberto da Matta. Dezembro/2011 Disponível em <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf>

MENDEL, Toby. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. 2.ed. Brasília: UNESCO, 2009. Título original: Freedom of information: a comparative legal survey

MICHENER, Greg. Leis de Acesso à Informação: dilemas da implementação. Estudos em Liberdade de Informação. Liberdade de Informação: uma Síntese dos Dilemas de Conformidade suas Possíveis Soluções. Julho de 2011. p.7-24

MIRANDA, A. Políticas e Planejamento de Sistemas de Informação no Brasil: um Caminho Tortuoso Trabalho apresentado no IV CIFORM - ENCONTRO NACIONAL DA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO Departamento de Ciência da Informação -Universidade de Brasília Instituto de Ciência da Informação . Universidade Federal da Bahia/ 2004,Salvador, Bahia

MONTVILOFF, V. National Information Policies– A Handbook on the Formulation, Approval, Implementation and Operation of a National Policy on Information. Paris: UNESCO, 1990. 180p.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 23ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MOURA, M. A. (org.) A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões . Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2014. 283 p. PINHEIRO, Kerr. livro Acesso público à Informação em contextos dinâmicos – Elementos Sócio-Históricos (p. 27-46); FROTA, M. G. Comissão Nacional da verdade e Lei de Acesso à Informação: Informação, memória e justiça no contexto democrático pós-1988 (p. 71-84)

NAVES, Rubens. Terceiro Setor: Novas Possibilidades para o Exercício da Cidadania. In PINSKY, Jaime. & PINSKY, Carla Bassanezi Pinsky.(org) História da Cidadania. 4.ed. São Paulo: Contexto, 2008. p.572

OLIVEIRA Paulo Francisco de. A Liberdade em Kant: um fundamento da cidadania. Revista USCS, Direito, ano IX, n. 14, jan./jun/2008 (p. 123 -139)

PALMA FILHO, J.C. Cidadania e educação. Cadernos de Pesquisa, n.104, p.101-121, 1998. Disponível em < <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/161.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2014

PEREIRA, Clovis Brasil. A História da Formação da Cidadania no Brasil, da Independência até a “Constituição Cidadã” de 1988. 2007 < Disponível em: <http://www.revistaprolegis.com.br/index.php?cont=12&id=1300>>. Acesso em: 19 set. 2014.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e transparência : estratégias de controle da corrupção no Brasil. In: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 out/ 2002

PINHEIRO, W. Relator do Parecer Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação

e Informática, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010 Disponível em < <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/88885.pdf>> Acesso em: 15 nov. 2014

PLATT NETO, Orion Augusto. et al. Publicidade e transparência nas contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contab. Vista & Rev.*, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./ mar. 2007 Em: <http://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320/313>

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio da; VIEIRA, Audi Luiz. Transparência das contas públicas das universidades: um enfoque no uso da internet como instrumento de publicidade. *Anais do IV Colóquio Internacional sobre Gestão universitária na América do Sul. INPEAU. Florianópolis, 2004.*

PRESSER, N. e SANTOS, R. Avaliação das atividades de informação no contexto da gestão organizacional: aspectos teóricos metodológicos *DataGramZero - Revista de Informação - v.12 n.6 dez/11* Disponível em <http://www.dgz.org.br/dez11/Art_06.htm> Acesso em: 10 jan. 2015

RODRIGUES, Georgete Medleg. Legislação de Acesso aos Arquivos no Brasil: Um terreno de disputas políticas pela memória e pela história. *Acervo*, Rio de Janeiro, v. 24, no 1, p. 257-286, jan/jun 2011.

ROSENTAL, C.; FRÉMONTIER-MURPHY, C. Introdução aos métodos quantitativos em ciências humanas e sociais. *Coleção Epistemologia e Sociedade*, Lisboa: Instituto Piaget, v. 189, 2002.

ROUSSEFF, DILMA. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de sanção do projeto de Lei que garante o acesso a informações públicas e do projeto de Lei que cria a Comissão Nacional da Verdade. Brasília/DF, 18/11/ 2011. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-sancao-do-projeto-de-lei-que-garante-o-acesso-a-informacoes-publicas-e-do-projeto-de-lei-que-cria-a-comissao-nacional->>> Acesso em: 15 nov. 2014

ROWLANDS, I. Understanding Information Policy : Concepts, Frameworks, and Research Tools, *Journal of Information Science*, 22(1) 13-25.1996a.

ROWLANDS, Ian (edited by); *Understanding Information Policy : proceedings of a workshop held at Cumberland Lodge, Windsor Great Park, 22-24 July 1996b.*

ROWLANDS, Ian; et al. Frame analysis as a tool for understanding information policy. *Journal of Information Science*, v.1, n. 28, p. 31-38, 2002.

SANTOS, Maria Eduarda Vaz Moniz dos. Cidadania, conhecimento, ciência e educação CTS. Rumo a “novas” dimensões epistemológicas. Centro de Investigação em Educação, Universidade de Lisboa, Portugal. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad - CTS*, vol. 2, núm. 6, diciembre, 2005, pp. 137-157.

SCHRADER, A.. A systems theory of information access. In: VILJAKAINEN-TIITTANEN, M., ed. *Kirjastotiedettaja informatiikkaa tekemassa:opinalan kehityssuuntia Suomessa. Raportti Kirjastotieteen ja informatiikan yhdistyksen IO-vuotisjuhlaseminaarista 26- 27.5.1989 Tampereella. Kirjastotieteen ja informatiikan yhdlystys (Finnish Association for Library and Information Science)*, 61- 81, 1989.

SEVERINO, Antonio Joaquim. A escola e a construção da cidadania. In: Sociedade civil e educação (coletânea CBE). Campinas: Papirus, 1993.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 24 ed. rev. e atual. São Paulo, Malheiros, 2005, p. 345-346.

SOUZA, V. R. C. de. O acesso à informação na legislação brasileira. Rev. SJRJ, Rio de Janeiro, v.19, n.33, p. 161-181, abril/2012.

TAKAHASHI, Tadao (Coord.). BRASIL 2000 Sociedade da informação no Brasil : livro verde. Brasília : Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000, 195p.

TALJA, S. Constituting “information” and “user” as research objects: A theory of knowledge formations as an alternative to the information man-theory. Proceedings of an International Conference on Research in Information Needs, Seeking and Use in Different Contexts, 67-80, 1997.

TARGINO, Maria das Graças. Biblioteconomia, Informação e Cidadania. Revista da Escola de Biblioteconomia da UFMG, Belo Horizonte. v. 20, n. 2, p.149-160, 1991.

TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. 1. ed., 4. tir., São Paulo: Atlas, 1995.

TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. 1. ed., 4. tir., São Paulo: Atlas, 1995.

UHLIR, Paul F. Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público. Brasília: UNESCO, 2006. 69 p.

UNESCO - PNUD. A Democracia na América Latina rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs/preparado pelo PNUD Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento; tradução Mônica Hirts. Santana do Parnaíba, SP: LM&X, 2004.

UNESCO “Alfabetização midiática e informacional: currículo para formação de professores”, preparado e editado por Alton Grizzle e Carolyn Wilson. Brasília. 2013 Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002204/220418por.pdf>> Acesso em: 15 nov. 2014

VAKKARI, P. Task complexity, problem structure and information actions: Integrating studies on information seeking and retrieval, Information Processing & Management, v. 35, n. 6, p. 819-837, nov. 1999. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S030645739900028X>>. Acesso em: 15 nov. 2014

VASCONCELOS, Adriana. “Senado rejeita substitutivo de Collor contrário ao fim do sigilo eterno para documentos oficiais” Jornal o Globo, 25/10/2011 Disponível em <<http://oglobo.globo.com/politica/senado-rejeita-substitutivo-de-collor-contrario-ao-fim-do-sigilo-eterno-para-documentos-oficiais-2896623>> Acesso em: 15 jan. 2015

VERGARA, S. C. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

WERSIG, G. Information Science: The study of postmodern knowledge usage. Information Processing and Management, v. 29, n. 2, p.229-239, 1993.

YIN, R. K. Case study research: design and methods. Beverly Hills: Sage, 1984.

ANEXO A - Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes**Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes**

(*) Informações adicionais para o correto entendimento do relatório podem ser encontradas na última seção.

Órgão(s) de referência

Todos

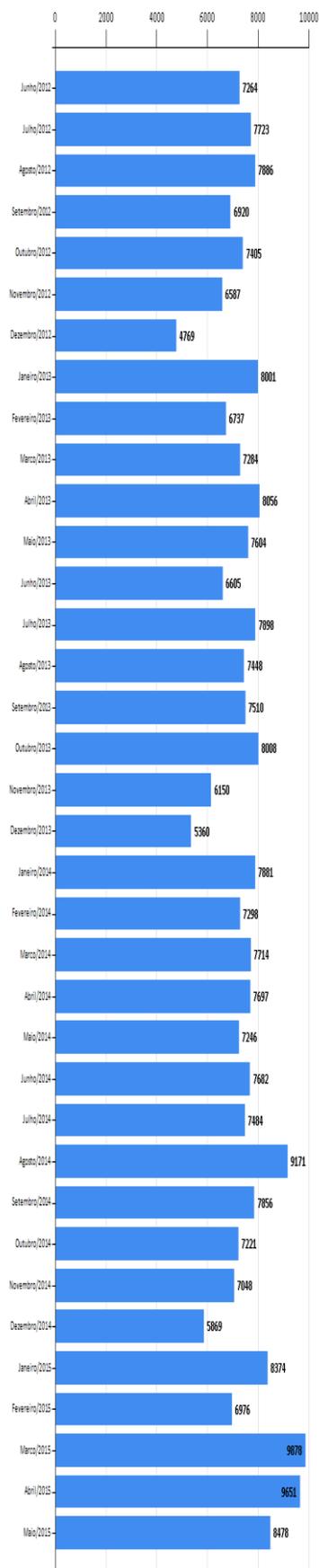
Período de consulta: 6/2012 a 5/2015

1. Quantidade de pedidos de acesso à informação

Quantidade de Pedidos: 268739

Média mensal de pedidos: 7464,97

Quantidade de pedidos registrados por mês

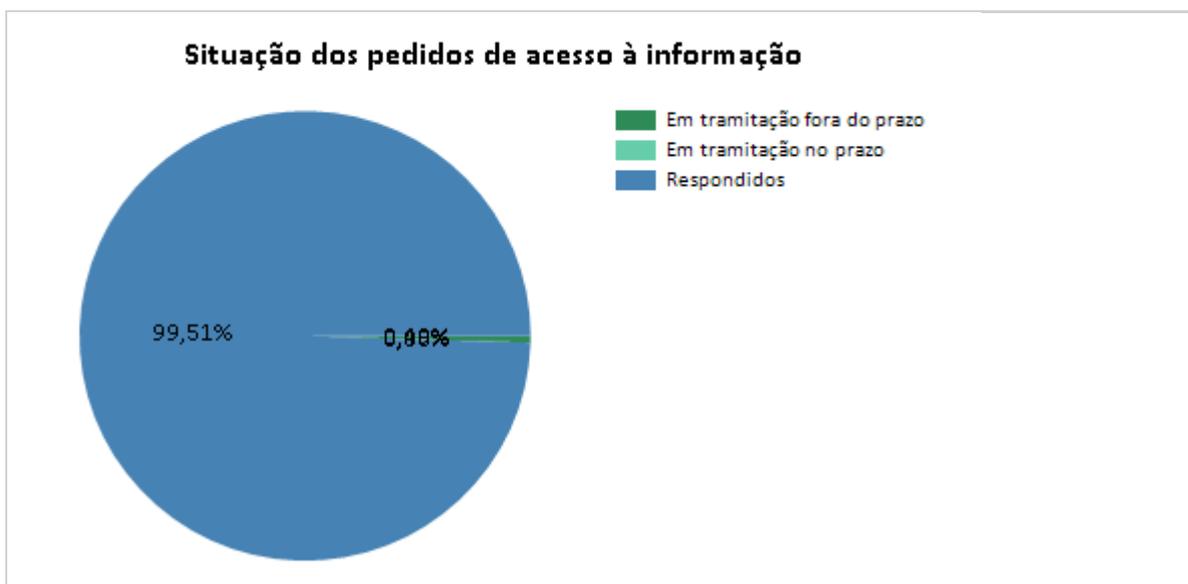


| Evolução mensal do número de pedidos de acesso à informação | | |
|--|--------------------------|------------------------|
| Mês | Número de pedidos | Evolução mensal |
| Junho/2012 | 7264 | - |
| Julho/2012 | 7723 | 5.94% |
| Agosto/2012 | 7886 | 2.07% |
| Setembro/2012 | 6920 | -12.25% |
| Outubro/2012 | 7405 | 6.55% |
| Novembro/2012 | 6587 | -11.05% |
| Dezembro/2012 | 4769 | -27.6% |
| Janeiro/2013 | 8001 | 40.39% |
| Fevereiro/2013 | 6737 | -15.8% |
| Marco/2013 | 7284 | 7.51% |
| Abril/2013 | 8056 | 9.58% |
| Mai/2013 | 7604 | -5.61% |
| Junho/2013 | 6605 | -13.14% |
| Julho/2013 | 7898 | 16.37% |
| Agosto/2013 | 7448 | -5.7% |
| Setembro/2013 | 7510 | 0.83% |
| Outubro/2013 | 8008 | 6.22% |
| Novembro/2013 | 6150 | -23.2% |
| Dezembro/2013 | 5360 | -12.85% |
| Janeiro/2014 | 7881 | 31.99% |
| Fevereiro/2014 | 7298 | -7.4% |
| Marco/2014 | 7714 | 5.39% |
| Abril/2014 | 7697 | -0.22% |
| Mai/2014 | 7246 | -5.86% |
| Junho/2014 | 7682 | 5.68% |
| Julho/2014 | 7484 | -2.58% |
| Agosto/2014 | 9171 | 18.39% |
| Setembro/2014 | 7856 | -14.34% |
| Outubro/2014 | 7221 | -8.08% |
| Novembro/2014 | 7048 | -2.4% |
| Dezembro/2014 | 5869 | -16.73% |

| | | |
|-----------------------|---------|---------|
| Janeiro/2015 | 8374 | 29.91% |
| Fevereiro/2015 | 6976 | -16.69% |
| Marco/2015 | 9878 | 29.38% |
| Abril/2015 | 9651 | -2.3% |
| Maiio/2015 | 8478 | -12.15% |
| TOTAL: | 268739 | |
| MÉDIA: | 7464,97 | |

2. Situação e características dos pedidos de acesso à informação

| Status do pedido | Quantidade |
|-----------------------------|------------|
| Respondidos | 267427 |
| Em tramitação fora do prazo | 1310 |
| Em tramitação no prazo | 2 |



| Características dos pedidos de acesso à informação | | | |
|--|--------|---|--------|
| Total de perguntas: | 384113 | Total de solicitantes: | 150743 |
| Perguntas por pedido: | 1,46 | Maior número de pedidos feitos por um solicitante: | 1385 |
| | | Solicitantes com um único pedido: | 125514 |

| Temas das solicitações (Top 10) | | |
|---|-------------------|---------------------|
| Categoria e assunto | Quantidade | % de Pedidos |
| Economia e Finanças - Finanças | 33356 | 12,41% |
| Governo e Política - Administração pública | 30674 | 11,41% |
| Pessoa, família e sociedade - Previdência social | 18388 | 6,84% |
| Ciência, Informação e Comunicação - Informação - Gestão, preservação e acesso | 17023 | 6,33% |
| Educação - Educação superior | 14749 | 5,49% |
| Economia e Finanças - Administração financeira | 8756 | 3,26% |
| Economia e Finanças - Economia | 8068 | 3,00% |
| Ciência, Informação e Comunicação - Comunicação | 7845 | 2,92% |
| Pessoa, família e sociedade - Pessoa | 7549 | 2,81% |
| Educação - Educação básica | 6734 | 2,51% |

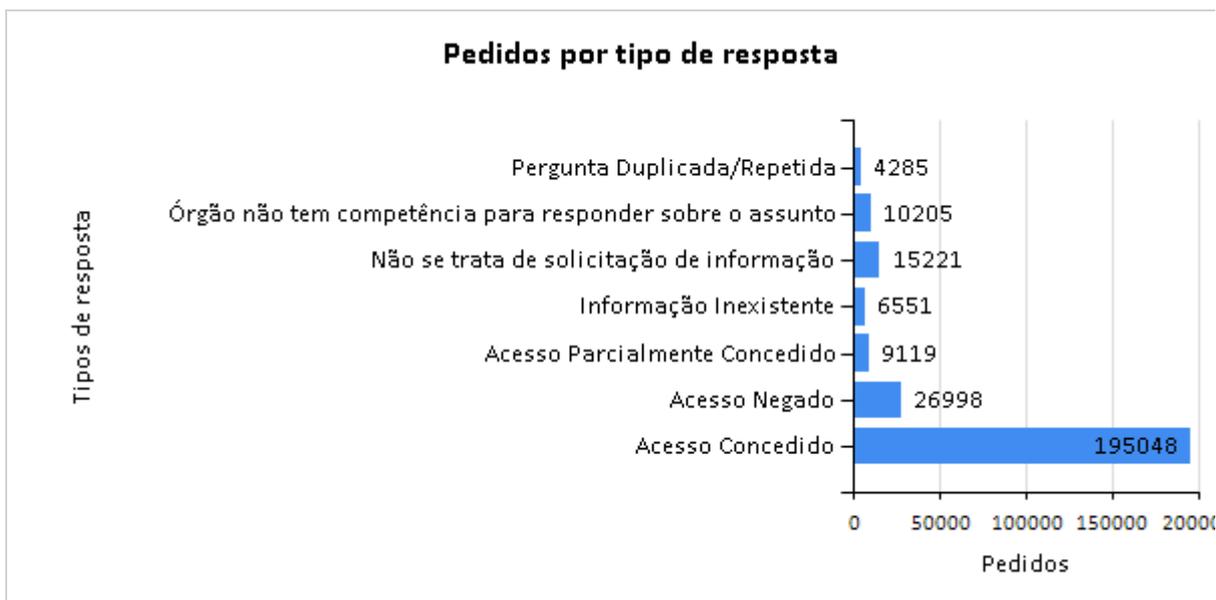
3. Resposta aos pedidos de acesso à informação

Tempo médio de resposta: 14,14 dias

Prorrogações:

| Quantidade |
|-------------------|
| 24447 |

| % dos pedidos |
|----------------------|
| 9,10% |



| Razões da negativa de acesso | | | |
|---|------------|----------|--------------|
| Descrição | Quantidade | % | % de pedidos |
| Dados pessoais | 9887 | 36,621% | 3,68% |
| Informação sigilosa de acordo com legislação específica | 3672 | 13,601% | 1,37% |
| Pedido genérico | 3209 | 11,886% | 1,19% |
| Pedido incompreensível | 2591 | 9,597% | 0,96% |
| Informação sigilosa classificada conforme a Lei 12.527/2011 | 2145 | 7,945% | 0,80% |
| Pedido exige tratamento adicional de dados | 2043 | 7,567% | 0,76% |
| Pedido desproporcional ou desarrazoado | 2014 | 7,460% | 0,75% |
| Processo decisório em curso | 1437 | 5,323% | 0,53% |
| TOTAL: | 26998 | 100,000% | 10,05% |

| Meios de envio de resposta | | |
|-------------------------------------|------------|--------------|
| Meio | Quantidade | % de pedidos |
| Pelo sistema (com avisos por email) | 190131 | 70,75% |

| | | |
|-------------------------------------|-------|--------|
| Correspondência eletrônica (e-mail) | 71022 | 26,43% |
| Buscar/Consultar pessoalmente | 5447 | 2,03% |
| Correspondência física (com custo) | 2139 | 0,80% |

4. Perfil dos solicitantes

| Tipos de solicitante | | |
|------------------------|--------|--------|
| Pessoa Física | 143234 | 95,02% |
| Pessoa Jurídica | 7509 | 4,98% |

| Localização dos solicitantes | | | |
|------------------------------|-------------------|--------------------|--------------|
| Estado | # de solicitantes | % dos solicitantes | # de pedidos |
| AC | 402 | 0,28% | 581 |
| AL | 1441 | 1,01% | 2524 |
| AM | 1646 | 1,15% | 3027 |
| AP | 323 | 0,23% | 567 |
| BA | 6677 | 4,66% | 9737 |
| CE | 3716 | 2,59% | 6642 |
| DF | 11115 | 7,76% | 35724 |
| ES | 2814 | 1,96% | 4307 |
| GO | 3998 | 2,79% | 6707 |
| MA | 1734 | 1,21% | 2728 |
| MG | 14349 | 10,02% | 22719 |
| MS | 1720 | 1,20% | 2622 |
| MT | 1989 | 1,39% | 3123 |
| PA | 3125 | 2,18% | 5049 |
| PB | 1903 | 1,33% | 3228 |
| PE | 4311 | 3,01% | 7409 |
| PI | 1157 | 0,81% | 1832 |

| | | | |
|---------------|-------|--------|-------|
| PR | 7049 | 4,92% | 12313 |
| RJ | 18756 | 13,09% | 33689 |
| RN | 1933 | 1,35% | 3606 |
| RO | 1070 | 0,75% | 2883 |
| RR | 301 | 0,21% | 541 |
| RS | 8527 | 5,95% | 13235 |
| SC | 4774 | 3,33% | 7419 |
| SE | 1109 | 0,77% | 2118 |
| SP | 36570 | 25,53% | 59267 |
| TO | 853 | 0,60% | 1321 |
| Outros países | 872 | 0,61% | 2016 |
| Não Informado | 6509 | 4,54% | 11805 |

Perfil dos solicitantes pessoa física

| Gênero | |
|---------------|--------|
| M | 54,79% |
| F | 38,85% |
| Não Informado | 6,36% |

| Escolaridade | |
|----------------------|--------|
| Ensino Superior | 35,75% |
| Ensino Médio | 24,61% |
| Pós-graduação | 15,21% |
| Não Informado | 12,01% |
| Mestrado/Doutorado | 7,08% |
| Ensino Fundamental | 4,56% |
| Sem instrução formal | 0,78% |

Profissão

| | |
|-----------------------------|--------|
| Outra | 18,06% |
| Não Informado | 16,57% |
| Empregado - setor privado | 15,68% |
| Estudante | 10,20% |
| Servidor público federal | 8,96% |
| Profis. Liberal/autônomo | 7,01% |
| Professor | 5,14% |
| Empresário/empreendedor | 5,12% |
| Servidor público estadual | 5,08% |
| Servidor público municipal | 4,61% |
| Pesquisador | 1,77% |
| Jornalista | 1,23% |
| Membro de ONG nacional | 0,32% |
| Representante de sindicato | 0,12% |
| Membro de partido político | 0,09% |
| Membro de ONG internacional | 0,05% |

Perfil dos solicitantes pessoa jurídica

| Tipo de pessoa jurídica | |
|-------------------------------------|--------|
| Empresa - PME | 38,47% |
| Outro | 20,46% |
| Empresa - grande porte | 10,80% |
| Não Informado | 8,56% |
| Org. Não Governamental | 6,19% |
| Órgão público municipal | 3,58% |
| Sindicato / Conselho profis. | 3,53% |
| Instituição de ensino e/ou pesquisa | 2,00% |

| | |
|---------------------------|-------|
| Escritório de advocacia | 1,90% |
| Veículo de comunicação | 1,39% |
| Empresa pública/estatal | 1,24% |
| Órgão público federal | 1,17% |
| Órgão público estadual/DF | 0,64% |
| Partido Político | 0,07% |

5. Informações adicionais para o correto entendimento deste relatório

Este relatório está dividido em 5 (cinco) seções, conforme abaixo:

- 1) Quantidade de pedidos de acesso a informação:
 - Total de solicitações para o período, sua média mensal e sua evolução absoluta e percentual para o intervalo temporal escolhido.
- 2) Situação e características dos pedidos de acesso a informação:
 - Status das solicitações (quantas já foram respondidas e quantas estão em tramitação – dentro e fora do prazo legal);
 - Total de perguntas realizadas e o número de perguntas por pedido;
 - Total de solicitantes e o número, dentre esses, que realizou um único pedido e a quantidade de demandas realizadas por aquele que mais efetuou requisições de informações no âmbito da LAI;
 - Os 10 (dez) temas – por categoria e assunto – mais requeridos pelos cidadãos, conforme os termos constantes do Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE).
- 3) Resposta aos pedidos de acesso a informação:
 - Tempo médio de resposta às demandas cidadãs;
 - Número e o percentual de prorrogações de prazo para manifestações efetuadas pelos Serviços de Informação ao Cidadão (SICs)
 - Tipos de resposta realizados (p.ex. acesso concedido, acesso negado, informação inexistente, etc)
 - Motivos de negativa de resposta (como informações classificadas, que tratem de dados pessoais, que digam respeito a requisições desarrazoadas ou genéricas, etc)

- Meios de resposta adotados pelos SICs para proverem retorno sobre as solicitações efetuadas pela sociedade.

4) Perfil dos Solicitantes

- Dados gerais sobre o tipo de demandante (pessoas físicas e jurídicas) e sua localização (por Estado).

- Pessoas Físicas: estatísticas relativas aos percentuais de demandantes por gênero, escolaridade e profissão;

- Pessoas Jurídicas: quantitativo de solicitantes por tipo ou modalidade (p.ex. empresas, organizações não-governamentais, sindicatos, etc).

5) Informações adicionais para o correto entendimento do relatório

ANEXO B - Relatório de Recursos e Reclamações

Relatório de recursos e reclamações

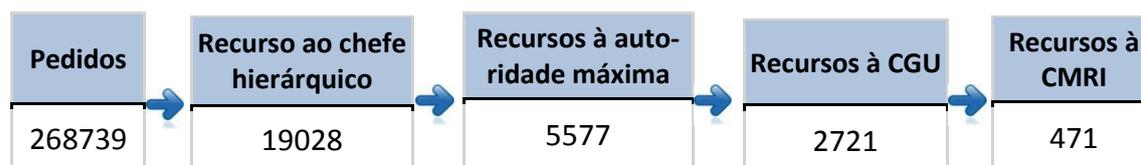
(*)Informações adicionais para o correto entendimento do relatório podem ser encontradas na última seção.

Órgão(s) de Referência:

Todos

6/2012 até 5/2015

1. Quadro geral dos recursos



Observações:

(1) Os dados referentes a recursos à CGU que foram registrados antes da inclusão da funcionalidade de interposição desse tipo de recurso no e-SIC (ocorrida em 22 de Agosto de 2012) estarão, provisoriamente, disponíveis em relatório estático à parte, acessível a partir do item de menu "Relatórios Estatísticos".

(2) Os dados referentes a recursos à CMRI que foram registrados antes da inclusão da funcionalidade de interposição desse tipo de recurso no e-SIC (ocorrida em 31 de janeiro de 2014) estarão, provisoriamente, disponíveis em relatório estático à parte, acessível a partir do item de menu "Relatórios Estatísticos".

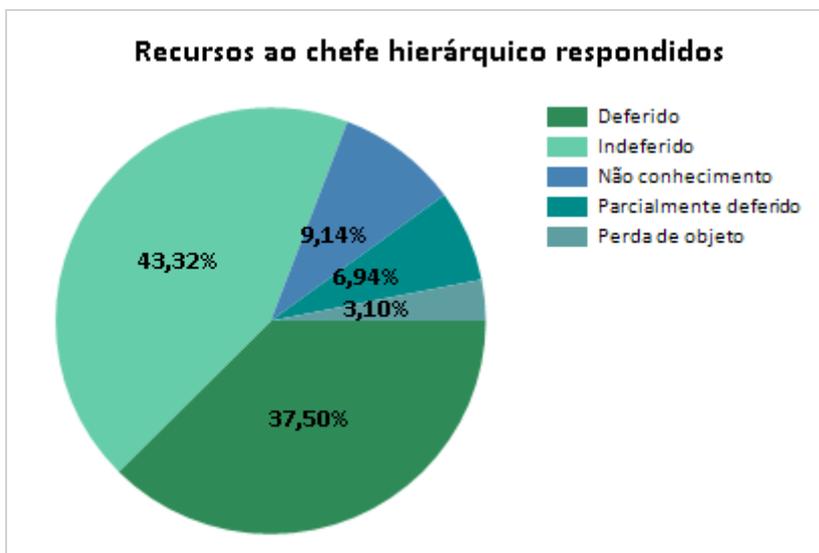
2. Recursos ao chefe hierárquico

% de pedidos respondidos que geraram 7,12% recursos ao chefe hierárquico:

Recursos recebidos no período: 19028

| Recursos ao chefe hierárquico respondidos | | |
|---|-------|--------|
| Total de recursos respondidos | 18185 | 95,57% |
| Deferido | 8076 | 44,41% |
| Indeferido | 7498 | 41,23% |
| Não conhecimento | 959 | 5,27% |

| | | |
|-----------------------|------|-------|
| Parcialmente deferido | 1374 | 7,56% |
| Perda de objeto | 278 | 1,53% |



| Motivos para interposição de recursos | | |
|--|--------------|--------|
| Motivo | Quantidade | % |
| Informação incompleta | 7505 | 39,44% |
| Informação recebida não corresponde à solicitada | 4856 | 25,52% |
| Outros | 3577 | 18,8% |
| Justificativa para o sigilo insatisfatória/não informada | 1671 | 8,78% |
| Ausência de justificativa legal para classificação | 733 | 3,85% |
| Informação recebida por meio diferente do solicitado | 260 | 1,37% |
| Informação classificada por autoridade sem competência | 184 | 0,97% |
| Grau de sigilo não informado | 75 | 0,39% |
| Grau de classificação inexistente | 64 | 0,34% |
| Autoridade classificadora não informada | 57 | 0,3% |
| Prazo de classificação inadequado para o grau de sigilo | 23 | 0,12% |
| Data da classificação (de início ou fim) não informada | 19 | 0,1% |
| Resposta não foi dada no prazo | 4 | 0,02% |
| TOTAL | 19028 | |

| Visão geral por mês | | | | | | | | |
|---------------------|---------|----------|-------------------|-------------|-------------|------------------|-----------------------|-----------------|
| Mês | Pedidos | Recursos | Em tramitação/Não | Deferido | Indeferido | Não conhecimento | Parcialmente deferido | Perda de objeto |
| Junho/2012 | 7264 | 491 | 25(5,09%) | 204(41,55%) | 205(41,75%) | 0(0%) | 57(11,61%) | 0(0%) |
| Julho/2012 | 7723 | 629 | 24(3,82%) | 242(38,47%) | 303(48,17%) | 0(0%) | 60(9,54%) | 0(0%) |
| Agosto/2012 | 7886 | 414 | 22(5,31%) | 156(37,68%) | 181(43,72%) | 0(0%) | 55(13,29%) | 0(0%) |
| Setembro/2012 | 6920 | 307 | 13(4,23%) | 116(37,79%) | 159(51,79%) | 0(0%) | 19(6,19%) | 0(0%) |
| Outubro/2012 | 7405 | 415 | 24(5,78%) | 194(46,75%) | 161(38,8%) | 0(0%) | 36(8,67%) | 0(0%) |
| Novembro/2012 | 6587 | 324 | 28(8,64%) | 113(34,88%) | 156(48,15%) | 0(0%) | 27(8,33%) | 0(0%) |
| Dezembro/2012 | 4769 | 504 | 19(3,77%) | 122(24,21%) | 329(65,28%) | 0(0%) | 34(6,75%) | 0(0%) |
| Janeiro/2013 | 8001 | 642 | 19(2,96%) | 202(31,46%) | 360(56,07%) | 2(0,31%) | 59(9,19%) | 0(0%) |
| Fevereiro/2013 | 6737 | 464 | 13(2,8%) | 186(40,09%) | 219(47,2%) | 0(0%) | 46(9,91%) | 0(0%) |
| Marco/2013 | 7284 | 586 | 20(3,41%) | 246(41,98%) | 263(44,88%) | 0(0%) | 57(9,73%) | 0(0%) |
| Abril/2013 | 8056 | 510 | 18(3,53%) | 222(43,53%) | 227(44,51%) | 1(0,2%) | 42(8,24%) | 0(0%) |
| Mai/2013 | 7604 | 507 | 26(5,13%) | 234(46,15%) | 203(40,04%) | 0(0%) | 44(8,68%) | 0(0%) |
| Junho/2013 | 6605 | 452 | 22(4,87%) | 190(42,04%) | 203(44,91%) | 0(0%) | 37(8,19%) | 0(0%) |
| Julho/2013 | 7898 | 493 | 27(5,48%) | 228(46,25%) | 204(41,38%) | 0(0%) | 33(6,69%) | 1(0,2%) |
| Agosto/2013 | 7448 | 517 | 23(4,45%) | 215(41,59%) | 210(40,62%) | 7(1,35%) | 58(11,22%) | 4(0,77%) |
| Setembro/2013 | 7510 | 729 | 17(2,33%) | 281(38,55%) | 353(48,42%) | 25(3,43%) | 34(4,66%) | 19(2,61%) |
| Outubro/2013 | 8008 | 528 | 20(3,79%) | 199(37,69%) | 251(47,54%) | 21(3,98%) | 27(5,11%) | 10(1,89%) |

| | | | | | | | | |
|---------------------|----------|-------------------|---------------|-----------------|-----------------|----------------|-------------|---------------|
| Novem- bro/2013 | 615 0 | 415 | 26(6,27%) | 167(40,24 %) | 166(40%) | 20(4,82%) | 30(7,23%) | 6(1,45%) |
| Dezem- bro/2013 | 536 0 | 337 | 21(6,23%) | 170(50,45 %) | 104(30,86 %) | 14(4,15%) | 23(6,82%) | 5(1,48%) |
| Ja- neiro/2014 | 788 1 | 548 | 21(3,83%) | 239(43,61 %) | 205(37,41 %) | 33(6,02%) | 44(8,03%) | 6(1,09%) |
| Feve- reiro/2014 | 729 8 | 445 | 34(7,64%) | 184(41,35 %) | 159(35,73 %) | 32(7,19%) | 27(6,07%) | 9(2,02%) |
| Marco/201 4 | 771 4 | 537 | 34(6,33%) | 266(49,53 %) | 160(29,8%) | 42(7,82%) | 21(3,91%) | 14(2,61%) |
| Abril/2014 | 769 7 | 531 | 34(6,4%) | 271(51,04 %) | 152(28,63 %) | 24(4,52%) | 36(6,78%) | 14(2,64%) |
| Mai/2014 | 724 6 | 623 | 30(4,82%) | 255(40,93 %) | 193(30,98 %) | 83(13,32 %) | 44(7,06%) | 18(2,89%) |
| Junho/2014 | 768 2 | 638 | 18(2,82%) | 292(45,77 %) | 221(34,64 %) | 53(8,31%) | 33(5,17%) | 21(3,29%) |
| Julho/2014 | 748 4 | 619 | 17(2,75%) | 274(44,26 %) | 230(37,16 %) | 36(5,82%) | 44(7,11%) | 18(2,91%) |
| Agosto/201 4 | 917 1 | 642 | 22(3,43%) | 324(50,47 %) | 181(28,19 %) | 52(8,1%) | 50(7,79%) | 13(2,02%) |
| Setem- bro/2014 | 785 6 | 576 | 28(4,86%) | 274(47,57 %) | 169(29,34 %) | 53(9,2%) | 38(6,6%) | 14(2,43%) |
| Outu- bro/2014 | 722 1 | 460 | 14(3,04%) | 211(45,87 %) | 158(34,35 %) | 40(8,7%) | 26(5,65%) | 11(2,39%) |
| Novem- bro/2014 | 704 8 | 535 | 17(3,18%) | 271(50,65 %) | 171(31,96 %) | 45(8,41%) | 21(3,93%) | 10(1,87%) |
| Dezem- bro/2014 | 586 9 | 416 | 22(5,29%) | 175(42,07 %) | 148(35,58 %) | 35(8,41%) | 25(6,01%) | 11(2,64%) |
| Ja- neiro/2015 | 837 4 | 625 | 20(3,2%) | 246(39,36 %) | 247(39,52 %) | 56(8,96%) | 42(6,72%) | 14(2,24%) |
| Feve- reiro/2015 | 697 6 | 532 | 26(4,89%) | 232(43,61 %) | 167(31,39 %) | 78(14,66 %) | 21(3,95%) | 8(1,5%) |
| Marco/201 5 | 987 8 | 716 | 44(6,15%) | 305(42,6%) | 215(30,03 %) | 85(11,87 %) | 48(6,7%) | 19(2,65%) |
| Abril/2015 | 965 1 | 718 | 26(3,62%) | 328(45,68 %) | 243(33,84 %) | 75(10,45 %) | 33(4,6%) | 13(1,81%) |
| Mai/2015 | 847 8 | 603 | 29(4,81%) | 242(40,13 %) | 222(36,82 %) | 47(7,79%) | 43(7,13%) | 20(3,32%) |
| TOTAL | | 1902 8 | 843 | 8076 | 7498 | 959 | 1374 | 278 |

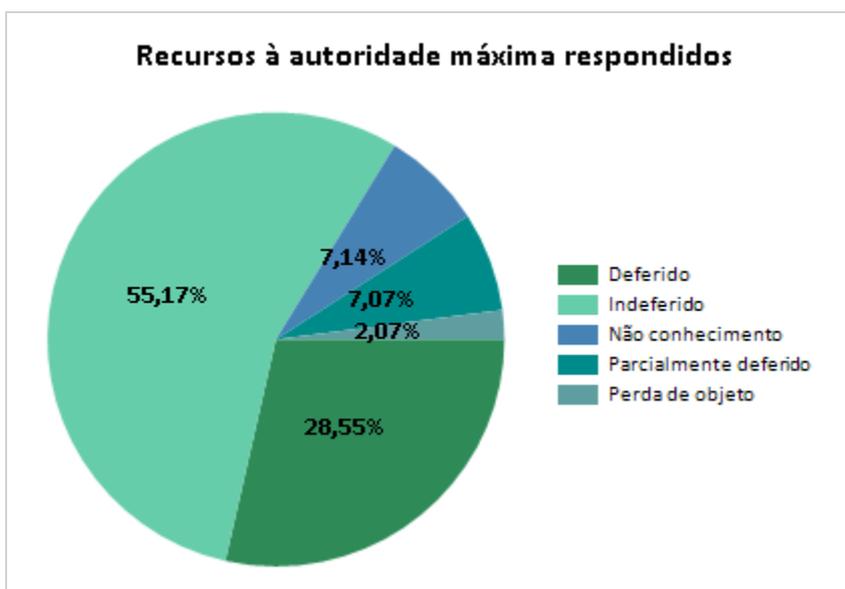
3. Recursos à autoridade máxima

% de pedidos respondidos que geraram recursos à autoridade máxima: 2,09%

% de recursos ao chefe superior que geraram recursos à autoridade máxima: 29,31%

Recursos recebidos no período: 5577

| Recursos à autoridade máxima respondidos | | |
|--|------|--------|
| Total Respondidas: | 5208 | 93,38% |
| Deferido | 1487 | 28,55% |
| Indeferido | 2873 | 55,17% |
| Não conhecimento | 372 | 7,14% |
| Parcialmente deferido | 368 | 7,07% |
| Perda de objeto | 108 | 2,07% |



Motivos para interposição de recursos à autoridade máxima

| Motivo | Quantidade | % |
|--|------------|--------|
| Informação incompleta | 1806 | 32,38% |
| Informação recebida não corresponde à solicitada | 1300 | 23,31% |
| Outros | 1087 | 19,49% |
| Justificativa para o sigilo insatisfatória/não informada | 690 | 12,37% |
| Ausência de justificativa legal para classificação | 438 | 7,85% |

| | | |
|---|-------------|-------|
| Informação recebida por meio diferente do solicitado | 96 | 1,72% |
| Informação classificada por autoridade sem competência | 63 | 1,13% |
| Grau de sigilo não informado | 30 | 0,54% |
| Grau de classificação inexistente | 29 | 0,52% |
| Autoridade classificadora não informada | 26 | 0,47% |
| Data da classificação (de início ou fim) não informada | 11 | 0,2% |
| Prazo de classificação inadequado para o grau de sigilo | 1 | 0,02% |
| TOTAL | 5577 | |

| Visão geral por mês | | | | | | | | |
|---------------------|----------|----------|-------------------|------------|-------------|------------------|-----------------------|-----------------|
| Mês | Pedidos | Recursos | Em tramitação/Não | Deferido | Indeferido | Não conhecimento | Parcialmente deferido | Perda de objeto |
| Junho/2012 | 726 4 | 154 | 8(5,19%) | 53(34,42%) | 69(44,81%) | 0(0%) | 24(15,58%) | 0(0%) |
| Julho/2012 | 772 3 | 191 | 5(2,62%) | 46(24,08%) | 109(57,07%) | 0(0%) | 31(16,23%) | 0(0%) |
| Agosto/2012 | 788 6 | 109 | 12(11,01%) | 23(21,1%) | 62(56,88%) | 0(0%) | 12(11,01%) | 0(0%) |
| Setembro/2012 | 692 0 | 93 | 6(6,45%) | 25(26,88%) | 54(58,06%) | 0(0%) | 8(8,6%) | 0(0%) |
| Outubro/2012 | 740 5 | 102 | 10(9,8%) | 42(41,18%) | 46(45,1%) | 1(0,98%) | 3(2,94%) | 0(0%) |
| Novembro/2012 | 658 7 | 121 | 17(14,05%) | 31(25,62%) | 64(52,89%) | 0(0%) | 9(7,44%) | 0(0%) |
| Dezembro/2012 | 476 9 | 277 | 8(2,89%) | 35(12,64%) | 224(80,87%) | 0(0%) | 10(3,61%) | 0(0%) |
| Janeiro/2013 | 800 1 | 254 | 7(2,76%) | 48(18,9%) | 187(73,62%) | 0(0%) | 12(4,72%) | 0(0%) |
| Fevereiro/2013 | 673 7 | 142 | 5(3,52%) | 36(25,35%) | 95(66,9%) | 0(0%) | 6(4,23%) | 0(0%) |
| Marco/2013 | 728 4 | 171 | 12(7,02%) | 44(25,73%) | 105(61,4%) | 0(0%) | 10(5,85%) | 0(0%) |
| Abril/2013 | 805 6 | 123 | 5(4,07%) | 38(30,89%) | 69(56,1%) | 0(0%) | 11(8,94%) | 0(0%) |

| | | | | | | | | |
|---------------------|----------|-----|------------|------------|-------------|------------|-----------|-----------|
| Maio/2013 | 760 4 | 125 | 10(8%) | 43(34,4%) | 69(55,2%) | 0(0%) | 3(2,4%) | 0(0%) |
| Junho/2013 | 660 5 | 127 | 12(9,45%) | 38(29,92%) | 68(53,54%) | 0(0%) | 8(6,3%) | 1(0,79%) |
| Julho/2013 | 789 8 | 152 | 8(5,26%) | 46(30,26%) | 90(59,21%) | 0(0%) | 8(5,26%) | 0(0%) |
| Agosto/2013 | 744 8 | 200 | 13(6,5%) | 37(18,5%) | 118(59%) | 6(3%) | 24(12%) | 2(1%) |
| Setem- bro/2013 | 751 0 | 260 | 13(5%) | 36(13,85%) | 177(68,08%) | 9(3,46%) | 8(3,08%) | 17(6,54%) |
| Outu- bro/2013 | 800 8 | 139 | 6(4,32%) | 35(25,18%) | 69(49,64%) | 16(11,51%) | 6(4,32%) | 7(5,04%) |
| Novem- bro/2013 | 615 0 | 137 | 12(8,76%) | 33(24,09%) | 72(52,55%) | 14(10,22%) | 6(4,38%) | 0(0%) |
| Dezem- bro/2013 | 536 0 | 106 | 9(8,49%) | 35(33,02%) | 45(42,45%) | 9(8,49%) | 8(7,55%) | 0(0%) |
| Ja- neiro/2014 | 788 1 | 142 | 10(7,04%) | 41(28,87%) | 64(45,07%) | 12(8,45%) | 12(8,45%) | 3(2,11%) |
| Feve- reiro/2014 | 729 8 | 130 | 15(11,54%) | 36(27,69%) | 54(41,54%) | 11(8,46%) | 12(9,23%) | 2(1,54%) |
| Marco/2014 | 771 4 | 150 | 13(8,67%) | 48(32%) | 61(40,67%) | 17(11,33%) | 7(4,67%) | 4(2,67%) |
| Abril/2014 | 769 7 | 154 | 18(11,69%) | 43(27,92%) | 65(42,21%) | 11(7,14%) | 7(4,55%) | 10(6,49%) |
| Maio/2014 | 724 6 | 177 | 15(8,47%) | 39(22,03%) | 59(33,33%) | 50(28,25%) | 9(5,08%) | 5(2,82%) |
| Junho/2014 | 768 2 | 182 | 8(4,4%) | 70(38,46%) | 58(31,87%) | 33(18,13%) | 7(3,85%) | 6(3,3%) |
| Julho/2014 | 748 4 | 163 | 13(7,98%) | 61(37,42%) | 64(39,26%) | 12(7,36%) | 10(6,13%) | 3(1,84%) |
| Agosto/2014 | 917 1 | 220 | 10(4,55%) | 93(42,27%) | 75(34,09%) | 21(9,55%) | 15(6,82%) | 6(2,73%) |
| Setem- bro/2014 | 785 6 | 132 | 6(4,55%) | 35(26,52%) | 66(50%) | 15(11,36%) | 8(6,06%) | 2(1,52%) |
| Outu- bro/2014 | 722 1 | 115 | 6(5,22%) | 29(25,22%) | 56(48,7%) | 16(13,91%) | 6(5,22%) | 2(1,74%) |
| Novem- bro/2014 | 704 8 | 135 | 2(1,48%) | 43(31,85%) | 63(46,67%) | 16(11,85%) | 5(3,7%) | 6(4,44%) |
| Dezem- bro/2014 | 586 9 | 118 | 10(8,47%) | 29(24,58%) | 54(45,76%) | 10(8,47%) | 10(8,47%) | 5(4,24%) |

| | | | | | | | | |
|---------------------|----------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------|------------|
| Ja- neiro/2015 | 837 4 | 137 | 5(3,65%) | 24(17,52%)) | 71(51,82%)) | 27(19,71%)) | 7(5,11%) | 3(2,19%) |
| Feve- reiro/2015 | 697 6 | 135 | 12(8,89%) | 37(27,41%)) | 57(42,22%)) | 13(9,63%)) | 11(8,15%) | 5(3,7%) |
| Marco/201 5 | 987 8 | 176 | 17(9,66%) | 48(27,27%)) | 67(38,07%)) | 23(13,07%)) | 16(9,09%) | 5(2,84%) |
| Abril/2015 | 965 1 | 180 | 15(8,33%) | 46(25,56%)) | 77(42,78%)) | 21(11,67%)) | 12(6,67%) | 9(5%) |
| Mai/2015 | 847 8 | 148 | 16(10,81%)) | 41(27,7%)) | 70(47,3%)) | 9(6,08%)) | 7(4,73%) | 5(3,38%) |
| TOTAL | | 557 7 | 369 | 1487 | 2873 | 372 | 368 | 108 |

4. Recursos à CGU

Recursos recebidos no período: 2721

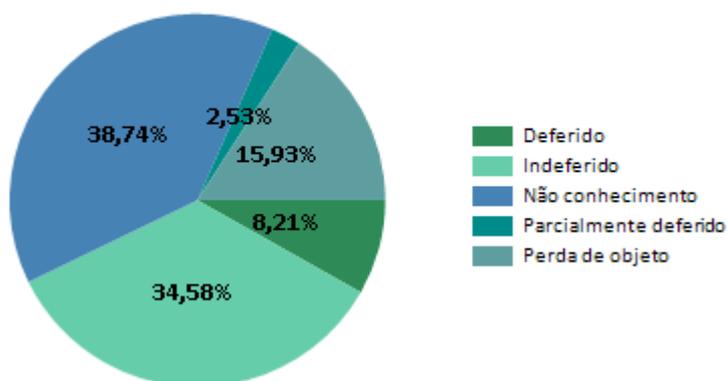
% de pedidos respondidos que geraram recursos à CGU: 1,02%

% de recursos ao chefe hierárquico que geraram recursos à CGU: 14,3%

% de recursos à autoridade máxima que geraram recursos à CGU: 48,79%

| Recursos à CGU respondidos | | |
|----------------------------|------|--------|
| Total Respondidas: | 2643 | 97,13% |
| Deferido | 217 | 8,21% |
| Indeferido | 914 | 34,58% |
| Não conhecimento | 1024 | 38,74% |
| Parcialmente deferido | 67 | 2,53% |
| Perda de objeto | 421 | 15,93% |

Recursos à CGU respondidos



Motivos para interposições de recursos à CGU

| Motivo | Quantidade | % |
|--|-------------|--------|
| Informação incompleta | 725 | 26,64% |
| Informação recebida não corresponde à solicitada | 703 | 25,84% |
| Outros | 505 | 18,56% |
| Justificativa para o sigilo insatisfatória/não informada | 327 | 12,02% |
| Ausência de justificativa legal para classificação | 310 | 11,39% |
| Informação recebida por meio diferente do solicitado | 63 | 2,32% |
| Informação classificada por autoridade sem competência | 37 | 1,36% |
| Grau de classificação inexistente | 22 | 0,81% |
| Grau de sigilo não informado | 16 | 0,59% |
| Autoridade classificadora não informada | 7 | 0,26% |
| Data da classificação (de início ou fim) não informada | 5 | 0,18% |
| Prazo de classificação inadequado para o grau de sigilo | 1 | 0,04% |
| TOTAL | 2721 | |

Visão geral por mês

| Mês | Pe-didos | Re-cursos | Em trami-ta-ção/Não | Deferido | Indeferido | Não conhe-cimento | Parcial-mente defe- | Perda de objeto |
|------------|----------|-----------|---------------------|-----------|------------|-------------------|---------------------|-----------------|
| Junho/2012 | 726 4 | 13 | 0(0%) | 2(15,38%) | 11(84,62%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) |

| | | | | | | | | |
|----------------|----------|-----|-------|------------|-------------|-------------|----------|------------|
| Julho/2012 | 772 3 | 73 | 0(0%) | 22(30,14%) | 48(65,75%) | 0(0%) | 3(4,11%) | 0(0%) |
| Agosto/2012 | 788 6 | 47 | 0(0%) | 9(19,15%) | 30(63,83%) | 4(8,51%) | 4(8,51%) | 0(0%) |
| Setembro/2012 | 692 0 | 43 | 0(0%) | 14(32,56%) | 28(65,12%) | 0(0%) | 1(2,33%) | 0(0%) |
| Outubro/2012 | 740 5 | 41 | 0(0%) | 12(29,27%) | 23(56,1%) | 1(2,44%) | 5(12,2%) | 0(0%) |
| Novembro/2012 | 658 7 | 66 | 0(0%) | 11(16,67%) | 54(81,82%) | 0(0%) | 1(1,52%) | 0(0%) |
| Dezembro/2012 | 476 9 | 77 | 0(0%) | 13(16,88%) | 63(81,82%) | 0(0%) | 1(1,3%) | 0(0%) |
| Janeiro/2013 | 800 1 | 138 | 0(0%) | 11(7,97%) | 113(81,88%) | 2(1,45%) | 9(6,52%) | 3(2,17%) |
| Fevereiro/2013 | 673 7 | 53 | 0(0%) | 11(20,75%) | 39(73,58%) | 2(3,77%) | 1(1,89%) | 0(0%) |
| Março/2013 | 728 4 | 102 | 0(0%) | 12(11,76%) | 82(80,39%) | 7(6,86%) | 0(0%) | 1(0,98%) |
| Abril/2013 | 805 6 | 61 | 0(0%) | 6(9,84%) | 36(59,02%) | 10(16,39%) | 3(4,92%) | 6(9,84%) |
| Maió/2013 | 760 4 | 68 | 0(0%) | 5(7,35%) | 36(52,94%) | 18(26,47%) | 2(2,94%) | 7(10,29%) |
| Junho/2013 | 660 5 | 65 | 0(0%) | 7(10,77%) | 24(36,92%) | 19(29,23%) | 3(4,62%) | 12(18,46%) |
| Julho/2013 | 789 8 | 67 | 0(0%) | 2(2,99%) | 21(31,34%) | 32(47,76%) | 2(2,99%) | 10(14,93%) |
| Agosto/2013 | 744 8 | 145 | 0(0%) | 4(2,76%) | 21(14,48%) | 102(70,34%) | 1(0,69%) | 17(11,72%) |
| Setembro/2013 | 751 0 | 133 | 0(0%) | 2(1,5%) | 32(24,06%) | 87(65,41%) | 0(0%) | 12(9,02%) |
| Outubro/2013 | 800 8 | 73 | 0(0%) | 0(0%) | 15(20,55%) | 45(61,64%) | 6(8,22%) | 7(9,59%) |
| Novembro/2013 | 615 0 | 68 | 0(0%) | 3(4,41%) | 8(11,76%) | 40(58,82%) | 4(5,88%) | 13(19,12%) |
| Dezembro/2013 | 536 0 | 51 | 0(0%) | 5(9,8%) | 6(11,76%) | 29(56,86%) | 0(0%) | 11(21,57%) |
| Janeiro/2014 | 788 1 | 67 | 0(0%) | 3(4,48%) | 9(13,43%) | 43(64,18%) | 0(0%) | 12(17,91%) |
| Fevereiro/2014 | 729 8 | 76 | 0(0%) | 9(11,84%) | 10(13,16%) | 40(52,63%) | 0(0%) | 17(22,37%) |

| | | | | | | | | |
|----------------|----------|------------------|------------|------------|------------|-------------|-----------|------------|
| Marco/2014 | 771 4 | 88 | 0(0%) | 2(2,27%) | 13(14,77%) | 45(51,14%) | 2(2,27%) | 26(29,55%) |
| Abril/2014 | 769 7 | 82 | 0(0%) | 2(2,44%) | 11(13,41%) | 42(51,22%) | 1(1,22%) | 26(31,71%) |
| Maio/2014 | 724 6 | 103 | 1(0,97%) | 16(15,53%) | 24(23,3%) | 47(45,63%) | 1(0,97%) | 14(13,59%) |
| Junho/2014 | 768 2 | 104 | 0(0%) | 2(1,92%) | 28(26,92%) | 48(46,15%) | 1(0,96%) | 25(24,04%) |
| Julho/2014 | 748 4 | 70 | 0(0%) | 3(4,29%) | 20(28,57%) | 18(25,71%) | 2(2,86%) | 27(38,57%) |
| Agosto/2014 | 917 1 | 106 | 1(0,94%) | 3(2,83%) | 9(8,49%) | 58(54,72%) | 3(2,83%) | 32(30,19%) |
| Setembro/2014 | 785 6 | 57 | 3(5,26%) | 4(7,02%) | 6(10,53%) | 24(42,11%) | 5(8,77%) | 15(26,32%) |
| Outubro/2014 | 722 1 | 56 | 1(1,79%) | 2(3,57%) | 9(16,07%) | 25(44,64%) | 1(1,79%) | 18(32,14%) |
| Novembro/2014 | 704 8 | 77 | 1(1,3%) | 4(5,19%) | 20(25,97%) | 37(48,05%) | 0(0%) | 15(19,48%) |
| Dezembro/2014 | 586 9 | 61 | 3(4,92%) | 2(3,28%) | 11(18,03%) | 21(34,43%) | 1(1,64%) | 23(37,7%) |
| Janeiro/2015 | 837 4 | 80 | 3(3,75%) | 7(8,75%) | 26(32,5%) | 32(40%) | 1(1,25%) | 11(13,75%) |
| Fevereiro/2015 | 697 6 | 67 | 0(0%) | 2(2,99%) | 11(16,42%) | 34(50,75%) | 2(2,99%) | 18(26,87%) |
| Marco/2015 | 987 8 | 86 | 11(12,79%) | 2(2,33%) | 8(9,3%) | 51(59,3%) | 0(0%) | 14(16,28%) |
| Abril/2015 | 965 1 | 84 | 21(25%) | 3(3,57%) | 5(5,95%) | 35(41,67%) | 1(1,19%) | 19(22,62%) |
| Maio/2015 | 847 8 | 73 | 33(45,21%) | 0(0%) | 4(5,48%) | 26(35,62%) | 0(0%) | 10(13,7%) |
| TOTAL | | 272 1 | 78 | 217 | 914 | 1024 | 67 | 421 |

5. Recursos à Comissão Mista de Reavaliação de Informações

Recursos recebidos no período: 471

% de pedidos respondidos que geraram recursos à CMRI: 0,18%

2,48%

% de recursos ao chefe hierárquico que geraram recursos à CMRI:

% de recursos à autoridade máxima que geraram recursos à CMRI: 8,45%

% de recursos à CGU que geraram recursos à CMRI: 17,31%

| Recursos à CMRI respondidos | | |
|-----------------------------|----|--------|
| Total Respondidas: | 48 | 10,19% |
| Deferido | 1 | 2,08% |
| Indeferido | 14 | 29,17% |
| Não conhecimento | 30 | 62,5% |
| Parcialmente deferido | 1 | 2,08% |
| Perda de objeto | 2 | 4,17% |



| Motivos para interposições de recursos à CMRI | | |
|--|------------|--------|
| Motivo | Quantidade | % |
| Outros | 164 | 34,82% |
| Informação incompleta | 112 | 23,78% |
| Informação recebida não corresponde à solicitada | 57 | 12,1% |
| Justificativa para o sigilo insatisfatória/não informada | 49 | 10,4% |
| Ausência de justificativa legal para classificação | 44 | 9,34% |
| Informação classificada por autoridade sem competência | 15 | 3,18% |
| Informação recebida por meio diferente do solicitado | 9 | 1,91% |
| Grau de sigilo não informado | 7 | 1,49% |

| | | |
|---|------------|-------|
| Autoridade classificadora não informada | 4 | 0,85% |
| Prazo de classificação inadequado para o grau de sigilo | 3 | 0,64% |
| Grau de classificação inexistente | 3 | 0,64% |
| Resposta não foi dada no prazo | 2 | 0,42% |
| Data da classificação (de início ou fim) não informada | 2 | 0,42% |
| TOTAL | 471 | |

Visão geral por mês

| Mês | Pedidos | Recursos | Em tramitação/Não respondido | Deferido | Indeferido | Não conhecimento | Parcialmente deferido | Perda de objeto |
|----------------|---------|----------|------------------------------|----------|------------|------------------|-----------------------|-----------------|
| Outubro/2012 | 7405 | 1 | 1(100%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) |
| Junho/2013 | 6605 | 4 | 4(100%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) |
| Julho/2013 | 7898 | 2 | 2(100%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) |
| Agosto/2013 | 7448 | 13 | 13(100%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) |
| Setembro/2013 | 7510 | 40 | 40(100%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) |
| Outubro/2013 | 8008 | 19 | 19(100%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) |
| Novembro/2013 | 6150 | 22 | 22(100%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) |
| Dezembro/2013 | 5360 | 10 | 10(100%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) |
| Janeiro/2014 | 7881 | 15 | 15(100%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) |
| Fevereiro/2014 | 7298 | 6 | 6(100%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) |
| Marco/2014 | 7714 | 15 | 15(100%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) |
| Abril/2014 | 7697 | 18 | 18(100%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) |
| Mai/2014 | 7246 | 41 | 41(100%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) |
| Junho/2014 | 7682 | 41 | 41(100%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) |
| Julho/2014 | 7484 | 15 | 15(100%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) |
| Agosto/2014 | 9171 | 33 | 33(100%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) |
| Setembro/2014 | 7856 | 15 | 13(86,67%) | 0(0%) | 2(13,33%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) |

| | | | | | | | | |
|----------------|------|------------|------------|----------|-----------|-----------|----------|----------|
| Outubro/2014 | 7221 | 16 | 13(81,25%) | 0(0%) | 1(6,25%) | 1(6,25%) | 1(6,25%) | 0(0%) |
| Novembro/2014 | 7048 | 33 | 28(84,85%) | 0(0%) | 5(15,15%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) |
| Dezembro/2014 | 5869 | 22 | 18(81,82%) | 0(0%) | 4(18,18%) | 0(0%) | 0(0%) | 0(0%) |
| Janeiro/2015 | 8374 | 16 | 11(68,75%) | 0(0%) | 1(6,25%) | 4(25%) | 0(0%) | 0(0%) |
| Fevereiro/2015 | 6976 | 21 | 13(61,9%) | 1(4,76%) | 1(4,76%) | 4(19,05%) | 0(0%) | 2(9,52%) |
| Marco/2015 | 9878 | 20 | 6(30%) | 0(0%) | 0(0%) | 14(70%) | 0(0%) | 0(0%) |
| Abril/2015 | 9651 | 20 | 14(70%) | 0(0%) | 0(0%) | 6(30%) | 0(0%) | 0(0%) |
| Mai/2015 | 8478 | 13 | 12(92,31%) | 0(0%) | 0(0%) | 1(7,69%) | 0(0%) | 0(0%) |
| TOTAL | | 471 | 423 | 1 | 14 | 30 | 1 | 2 |

6. Reclamações

| | |
|--|--------|
| Reclamações no período: | 1142 |
| % de pedidos que geraram reclamações: | 0,42% |
| % de reclamações respondidas: | 91,86% |
| % de reclamações não respondidas ou em tramitação: | 8,14% |
| % de reclamações que geraram recursos: | 26,88% |

Visão geral por mês

| Mês | Pedidos | Reclamações relativas aos pedidos | % respondidas | % que gerou recurso | % não respondidas ou em tramitação |
|---------------|---------|-----------------------------------|---------------|---------------------|------------------------------------|
| Julho/2012 | 7723 | 15 | 100% (15) | 13,33% (2) | 0% (0) |
| Agosto/2012 | 7886 | 24 | 100% (24) | 8,33% (2) | 0% (0) |
| Setembro/2012 | 6920 | 22 | 100% (22) | 40,91% (9) | 0% (0) |
| Outubro/2012 | 7405 | 39 | 94,87% (37) | 33,33% (13) | 5,13% (2) |
| Novembro/2012 | 6587 | 31 | 87,1% (27) | 58,06% (18) | 12,9% (4) |
| Dezembro/2012 | 4769 | 50 | 80% (40) | 32% (16) | 20% (10) |

| | | | | | |
|----------------|------|----|----------------|----------------|------------|
| Janeiro/2013 | 8001 | 29 | 89,66% (26) | 27,59% (8) | 10,34% (3) |
| Fevereiro/2013 | 6737 | 29 | 82,76% (24) | 37,93% (11) | 17,24% (5) |
| Marco/2013 | 7284 | 20 | 75% (15) | 40% (8) | 25% (5) |
| Abril/2013 | 8056 | 39 | 89,74% (35) | 35,9% (14) | 10,26% (4) |
| Mai/2013 | 7604 | 58 | 84,48% (49) | 51,72% (30) | 15,52% (9) |
| Junho/2013 | 6605 | 26 | 96,15% (25) | 23,08% (6) | 3,85% (1) |
| Julho/2013 | 7898 | 36 | 97,22% (35) | 16,67% (6) | 2,78% (1) |
| Agosto/2013 | 7448 | 49 | 93,88% (46) | 18,37% (9) | 6,12% (3) |
| Setembro/2013 | 7510 | 25 | 100% (25) | 44% (11) | 0% (0) |
| Outubro/2013 | 8008 | 15 | 100% (15) | 13,33% (2) | 0% (0) |
| Novembro/2013 | 6150 | 30 | 100% (30) | 33,33% (10) | 0% (0) |
| Dezembro/2013 | 5360 | 32 | 100% (32) | 18,75% (6) | 0% (0) |
| Janeiro/2014 | 7881 | 27 | 92,59% (25) | 25,93% (7) | 7,41% (2) |
| Fevereiro/2014 | 7298 | 40 | 100% (40) | 30% (12) | 0% (0) |
| Marco/2014 | 7714 | 43 | 93,02% (40) | 27,91% (12) | 6,98% (3) |
| Abril/2014 | 7697 | 63 | 93,65% (59) | 22,22% (14) | 6,35% (4) |
| Mai/2014 | 7246 | 44 | 97,73% (43) | 27,27% (12) | 2,27% (1) |
| Junho/2014 | 7682 | 25 | 100% (25) | 32% (8) | 0% (0) |
| Julho/2014 | 7484 | 27 | 88,89% (24) | 11,11% (3) | 11,11% (3) |
| Agosto/2014 | 9171 | 24 | 100% (24) | 8,33% (2) | 0% (0) |
| Setembro/2014 | 7856 | 21 | 85,71% (18) | 28,57% (6) | 14,29% (3) |
| Outubro/2014 | 7221 | 23 | 100% (23) | 30,43% (7) | 0% (0) |
| Novembro/2014 | 7048 | 32 | 81,25% (26) | 6,25% (2) | 18,75% (6) |
| Dezembro/2014 | 5869 | 32 | 100% (32) | 18,75% (6) | 0% (0) |

| | | | | | |
|----------------|------|-------------|----------------|----------------|-------------|
| Janeiro/2015 | 8374 | 37 | 81,08% (30) | 27,03% (10) | 18,92% (7) |
| Fevereiro/2015 | 6976 | 21 | 95,24% (20) | 0% (0) | 4,76% (1) |
| Marco/2015 | 9878 | 34 | 94,12% (32) | 32,35% (11) | 5,88% (2) |
| Abril/2015 | 9651 | 39 | 94,87% (37) | 20,51% (8) | 5,13% (2) |
| Mai/2015 | 8478 | 41 | 70,73% (29) | 14,63% (6) | 29,27% (12) |
| TOTAL | | 1142 | 1049 | 307 | 93 |

7. Informações adicionais para o correto entendimento deste relatório

Este relatório está dividido em 6 (seis) seções, descritas abaixo.

O critério utilizado para a contagem mensal dos recursos existentes considera a data de entrada do pedido ao qual o recurso se refere, e não a data de ingresso do recurso no sistema. Com isso, é possível, efetivamente, analisar o percentual de pedidos que sofreram recursos mês a mês. Portanto, ao utilizar como período de referencia, por exemplo, o mês Julho/2012, serão exibidos dados de recursos referentes a pedidos realizados no período selecionado.

1) Quadro geral dos recursos:

- Síntese por instância (total de pedidos, quantidade de recursos interpostos à autoridade superior, à autoridade máxima e à Controladoria-Geral da União)

2) Recursos à autoridade superior:

- Total de recursos recebidos e percentual referente ao montante global de pedidos;
- Status: deferidos, indeferidos, parcialmente deferidos, não conhecimento e perda de objeto
- Motivos para interposição de recursos pelos cidadãos (p.ex. informação incompleta, justificativa insatisfatória, etc.)
- Visão geral da instância por mês

3) Recursos à autoridade máxima do órgão ou entidade:

- Total de recursos recebidos. Percentual referente ao montante global de pedidos e de recursos endereçados à autoridade superior;
- Status: deferidos, indeferidos, parcialmente deferidos, não conhecimento e perda de objeto
- Motivos para interposição de recursos pelos cidadãos (p.ex. informação incompleta, justificativa insatisfatória, etc)
- Visão geral da instância por mês

4) Recursos à Controladoria-Geral da União:

- Total de recursos recebidos. Percentual referente ao montante global de pedidos, de recursos endereçados à autoridade máxima e à autoridade superior;
- Status: deferidos, indeferidos, parcialmente deferidos, não conhecimento e perda de objeto

- Motivos para interposição de recursos pelos cidadãos (p.ex. informação incompleta, justificativa insatisfatória, etc.)
- Visão geral da instância por mês

5) Recursos à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI):

- Total de recursos recebidos. Percentual referente ao montante global de pedidos, de recursos endereçados à Controladoria-Geral da União, à autoridade máxima e à autoridade superior;
- Status: deferidos, indeferidos e parcialmente deferidos
- Motivos para interposição de recursos pelos cidadãos (p.ex. informação incompleta, justificativa insatisfatória, etc.)
- Visão geral da instância por mês

6) Reclamações:

- Total de reclamações recebidas no período
- percentual de pedidos que geraram reclamações
- percentual de reclamações que geraram respostas
- percentual de reclamações que geraram recursos
- Visão geral das reclamações por mês, inclusive com omissões

7) Informações adicionais para o correto entendimento do relatório

ANEXO C - Resposta Pedido Pesquisa de Satisfação

Prezada Senhora,

Em atendimento ao seu pedido de acesso a informação, registrado com número de protocolo 00075.000507/2015-84, ressaltamos que existe diferença entre a satisfação mencionada nas notícias veiculadas pela Controladoria- Geral da União – CGU – às quais a senhora faz referência em sua solicitação.

Na primeira notícia referenciada, publicada na ocasião do aniversário de dois anos de vigência da Lei de Acesso à Informação - LAI, foi publicado que, uma vez que só houve recursos em aproximadamente 6% do número total de pedidos respondidos, o percentual de satisfação com relação à resposta recebida seria de aproximadamente 94%, conforme extração literal do trecho citado:

“O percentual de satisfação com a resposta tem sido da ordem de 94%, uma vez que houve recursos em apenas 6% dos casos.”

Podemos, portanto, afirmar que a notícia em questão não faz alusão às avaliações realizadas pelos cidadãos na ferramenta disponibilizada no sistema e-SIC.

Diferentemente do primeiro caso, a segunda notícia referenciada, publicada na ocasião de decorridos seis meses de vigência da LAI, em sua parte inicial, faz referência direta ao lançamento da ferramenta de pesquisa de satisfação disponibilizadas no sistema e-SIC para os cidadãos.

A primeira versão da pesquisa de satisfação permaneceu em funcionamento de 13/11/2012 a 01/10/2014. Nesse período foram recebidas 19.707 avaliações. Os resultados dessa pesquisa, tanto em números absolutos como percentuais, podem ser encontrados no arquivo anexo intitulado “Pesquisa Satisfação Antiga”.

Posteriormente, a pesquisa de satisfação foi reformulada. Em 08/11/2014 foi disponibilizada no sistema e-SIC a segunda versão, que permanece em atividade até os dias de hoje. Na nova versão da pesquisa, que já conta com 13.674 avaliações, a avaliação é graduada em uma escala de 1 a 5 estrelas e os resultados podem ser encontrados no arquivo anexo intitulado “Pesquisa Satisfação Nova”.

Atenciosamente,

Área responsável pela resposta: Diretoria de Transparência e Controle Social.

Autoridade a ser direcionado eventual recurso de 1ª instância: Secretária e Transparência e Prevenção da Corrupção. Prazo para interposição do recurso de 1ª instância: 10 dias.

| Tipo de Resposta | Descrição Pergunta | Concordo Totalmente | Concordo | Discordo | Discordo Totalmente |
|-------------------------|---|----------------------------|-----------------|-----------------|----------------------------|
| Acesso Concedido | A resposta é de fácil compreensão. | 9706 | 4994 | 1189 | 1648 |
| | A resposta atende às minhas expectativas. | 7136 | 3757 | 2704 | 3940 |
| | O órgão foi prestativo e cordial na resposta. | 9825 | 4873 | 1240 | 1599 |
| Acesso Negado | A justificativa para a negativa do acesso é de fácil compreensão. | 413 | 575 | 245 | 937 |
| | A justificativa para a negativa do acesso foi satisfatória. | 265 | 323 | 329 | 1253 |
| | O órgão foi prestativo e cordial na resposta | 527 | 612 | 250 | 781 |

| Tipo de Resposta | Descrição Pergunta | Concordo Totalmente | Concordo | Discordo | Discordo Totalmente |
|-------------------------|---|----------------------------|-----------------|-----------------|----------------------------|
| Acesso Concedido | A resposta é de fácil compreensão. | 55,35% | 28,48% | 6,78% | 9,40% |
| | A resposta atende às minhas expectativas. | 40,69% | 21,42% | 15,42% | 22,47% |
| | O órgão foi prestativo e cordial na resposta. | 56,02% | 27,79% | 7,07% | 9,12% |
| Acesso Negado | A justificativa para a negativa do acesso é de fácil compreensão. | 19,03% | 26,50% | 11,29% | 43,18% |
| | A justificativa para a negativa do acesso foi satisfatória. | 12,21% | 14,88% | 15,16% | 57,74% |
| | O órgão foi prestativo e cordial na resposta | 24,29% | 28,20% | 11,52% | 35,99% |

ANEXO D - IBGE, Produto Interno Bruto - 1995-2012

Tabela 2 - Participação das Grandes Regiões e Unidades da Federação no Produto Interno Bruto - 1995-2012

| Grandes Regiões e Unidades da Federação | Participação no Produto Interno Bruto (%) | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Brasil | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Norte | 4,2 | 4,3 | 4,1 | 4,2 | 4,2 | 4,4 | 4,5 | 4,7 | 4,8 | 4,9 | 5,0 | 5,1 | 5,0 | 5,1 | 5,0 | 5,3 | 5,4 | 5,3 |
| Rondônia | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,7 |
| Acre | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Amazonas | 1,4 | 1,5 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,4 | 1,4 | 1,5 | 1,5 | 1,6 | 1,6 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,6 | 1,6 | 1,5 |
| Roraima | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Pará | 1,6 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,6 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 1,8 | 2,1 | 2,1 | 2,1 |
| Amapá | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Tocantins | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 0,4 |
| Nordeste | 12,0 | 12,5 | 12,5 | 12,4 | 12,4 | 12,4 | 12,6 | 13,0 | 12,8 | 12,7 | 13,1 | 13,1 | 13,1 | 13,1 | 13,5 | 13,5 | 13,4 | 13,6 |
| Maranhão | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,3 | 1,2 | 1,2 | 1,3 | 1,3 |
| Piauí | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| Ceará | 1,9 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 2,0 | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 2,0 | 1,9 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,1 | 2,1 |
| Rio Grande do Norte | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| Paraíba | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 0,9 |
| Pernambuco | 2,3 | 2,4 | 2,3 | 2,4 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,4 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,4 | 2,5 | 2,5 | 2,7 |
| Alagoas | 0,7 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| Sergipe | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| Bahia | 3,7 | 3,8 | 3,9 | 3,9 | 3,9 | 3,9 | 3,9 | 4,1 | 4,0 | 4,1 | 4,2 | 4,1 | 4,1 | 4,0 | 4,2 | 4,1 | 3,9 | 3,8 |
| Sudeste | 59,1 | 58,4 | 58,5 | 58,2 | 58,2 | 58,3 | 57,7 | 56,7 | 55,8 | 55,8 | 56,5 | 56,8 | 56,4 | 56,0 | 55,3 | 55,4 | 55,4 | 55,2 |
| Minas Gerais | 8,6 | 8,8 | 8,8 | 8,6 | 8,4 | 8,5 | 8,5 | 8,6 | 8,8 | 9,1 | 9,0 | 9,1 | 9,1 | 9,3 | 8,9 | 9,3 | 9,3 | 9,2 |
| Espírito Santo | 2,0 | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 2,0 | 1,9 | 1,8 | 1,8 | 2,1 | 2,2 | 2,2 | 2,3 | 2,3 | 2,1 | 2,2 | 2,4 | 2,4 |
| Rio de Janeiro | 11,2 | 11,2 | 11,1 | 11,7 | 11,9 | 11,8 | 11,7 | 11,6 | 11,1 | 11,5 | 11,5 | 11,6 | 11,2 | 11,3 | 10,9 | 10,8 | 11,2 | 11,5 |
| São Paulo | 37,3 | 36,5 | 36,7 | 36,1 | 36,0 | 36,0 | 35,6 | 34,6 | 34,1 | 33,1 | 33,9 | 33,9 | 33,9 | 33,1 | 33,5 | 33,1 | 32,6 | 32,1 |
| Sul | 16,2 | 16,2 | 16,1 | 16,2 | 16,4 | 16,5 | 16,7 | 16,9 | 17,7 | 17,4 | 16,6 | 16,3 | 16,6 | 16,6 | 16,5 | 16,5 | 16,2 | 16,2 |
| Paraná | 5,7 | 5,7 | 5,6 | 5,8 | 6,0 | 5,9 | 5,9 | 6,0 | 6,4 | 6,3 | 5,9 | 5,8 | 6,1 | 5,9 | 5,9 | 5,8 | 5,8 | 5,8 |
| Santa Catarina | 3,4 | 3,5 | 3,5 | 3,5 | 3,5 | 3,7 | 3,7 | 3,8 | 3,9 | 4,0 | 4,0 | 3,9 | 3,9 | 4,1 | 4,0 | 4,0 | 4,1 | 4,0 |
| Rio Grande do Sul | 7,1 | 7,0 | 6,9 | 6,9 | 6,9 | 6,9 | 7,1 | 7,1 | 7,3 | 7,1 | 6,7 | 6,6 | 6,6 | 6,6 | 6,7 | 6,7 | 6,4 | 6,3 |

| Centro-Oeste | 8,4 | 8,6 | 8,8 | 9,0 | 8,8 | 8,4 | 8,5 | 8,8 | 9,0 | 9,1 | 8,9 | 8,7 | 8,9 | 9,2 | 9,6 | 9,3 | 9,6 | 9,8 |
|---------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Mato Grosso do Sul | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 1,2 |
| Mato Grosso | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 1,4 | 1,6 | 1,9 | 1,7 | 1,5 | 1,6 | 1,8 | 1,8 | 1,6 | 1,7 | 1,8 |
| Goiás | 2,0 | 2,1 | 2,1 | 2,2 | 2,1 | 2,2 | 2,3 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,4 | 2,4 | 2,5 | 2,5 | 2,6 | 2,6 | 2,7 | 2,8 |
| Distrito Federal | 4,4 | 4,6 | 4,7 | 4,8 | 4,6 | 3,9 | 4,0 | 3,8 | 3,7 | 3,6 | 3,8 | 3,8 | 3,8 | 3,9 | 4,1 | 4,0 | 4,0 | 3,9 |

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus SUFRAMA

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2012/default_xls_1995_2012.shtm

ANEXO E - IBGE Distribuição percentual da população por sexo



Síntese de indicadores sociais

Uma análise das condições de vida da população brasileira 2014

Tabela 1.1 - Distribuição percentual da população residente, por sexo, razão de sexo e taxa de urbanização, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e as Regiões Metropolitanas - 2013

| Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas | Distribuição percentual da população residente, por sexo (%) | | Razão de sexo (%) | Taxa de urbanização (%) |
|---|---|-------------|-------------------------|-------------------------------|
| | Homens | Mulheres | | |
| Brasil | 48,6 | 51,4 | 94,5 | 84,8 |
| Norte | 50,1 | 49,9 | 100,5 | 74,6 |
| Rondônia | 50,7 | 49,3 | 102,8 | 73,5 |
| Acre | 49,7 | 50,3 | 99,0 | 71,2 |
| Amazonas | 50,2 | 49,8 | 100,8 | 83,2 |
| Roraima | 50,4 | 49,6 | 101,7 | 83,5 |
| Pará | 50,2 | 49,8 | 100,7 | 68,9 |
| Região Metropolitana de Belém | 47,1 | 52,9 | 88,9 | 97,2 |
| Amapá | 50,0 | 50,0 | 100,0 | 90,0 |
| Tocantins | 49,1 | 50,9 | 96,4 | 75,9 |
| Nordeste | 48,4 | 51,6 | 93,8 | 73,3 |
| Maranhão | 49,5 | 50,5 | 98,1 | 58,3 |
| Piauí | 48,6 | 51,4 | 94,7 | 68,4 |
| Ceará | 48,4 | 51,6 | 93,9 | 73,0 |
| Região Metropolitana de Fortaleza | 47,7 | 52,3 | 91,3 | 95,8 |
| Rio Grande do Norte | 49,3 | 50,7 | 97,1 | 78,6 |
| Paraíba | 47,6 | 52,4 | 90,7 | 79,6 |
| Pernambuco | 47,5 | 52,5 | 90,4 | 81,6 |
| Região Metropolitana de Recife | 46,5 | 53,5 | 86,8 | 97,4 |
| Alagoas | 47,5 | 52,5 | 90,4 | 71,5 |
| Sergipe | 49,5 | 50,5 | 97,9 | 73,2 |
| Bahia | 48,5 | 51,5 | 94,2 | 74,0 |
| Região Metropolitana de Salvador | 47,0 | 53,0 | 88,6 | 98,3 |
| Sudeste | 48,2 | 51,8 | 93,2 | 93,2 |
| Minas Gerais | 48,7 | 51,3 | 95,1 | 84,5 |
| Região Metropolitana de Belo Horizonte | 48,0 | 52,0 | 92,1 | 97,7 |
| Espírito Santo | 49,0 | 51,0 | 96,0 | 86,0 |
| Rio de Janeiro | 46,8 | 53,2 | 88,0 | 97,0 |
| Região Metropolitana do Rio de Janeiro | 46,4 | 53,6 | 86,5 | 99,6 |
| São Paulo | 48,5 | 51,5 | 94,1 | 96,5 |
| Região Metropolitana de São Paulo | 47,9 | 52,1 | 91,8 | 99,0 |
| Sul | 48,7 | 51,3 | 94,8 | 85,5 |
| Paraná | 48,8 | 51,2 | 95,5 | 87,5 |
| Região Metropolitana de Curitiba | 48,4 | 51,6 | 93,8 | 92,6 |
| Santa Catarina | 48,9 | 51,1 | 95,6 | 84,9 |
| Rio Grande do Sul | 48,4 | 51,6 | 93,8 | 84,0 |
| Região Metropolitana de Porto Alegre | 47,8 | 52,2 | 91,5 | 96,6 |
| Centro-Oeste | 49,3 | 50,7 | 97,3 | 90,1 |
| Mato Grosso do Sul | 49,5 | 50,5 | 97,8 | 89,7 |
| Mato Grosso | 50,0 | 50,0 | 99,9 | 82,5 |
| Goiás | 50,0 | 50,0 | 99,9 | 91,6 |
| Distrito Federal | 46,9 | 53,1 | 88,2 | 95,5 |

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013.

ANEXO F - IBGE Nível de Escolaridade anos de estudo



Síntese de indicadores sociais
Uma análise das condições de vida da população brasileira 2013

Tabela 3.11 - Média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade, segundo as Grandes Regiões e algumas características selecionadas - 2002/2012

| Grandes Regiões e algumas características selecionadas | Média de anos de estudo das pessoas de 18 anos ou mais de idade | |
|---|---|------|
| | 2002 (1) | 2012 |
| Brasil | 6,1 | 7,6 |
| Norte | 6,1 | 7,0 |
| Nordeste | 4,6 | 6,2 |
| Sudeste | 6,8 | 8,3 |
| Sul | 6,5 | 7,8 |
| Centro-Oeste | | |
| Situação do domicílio | | |
| Urbana | 6,7 | 8,1 |
| Rural | 2,9 | 4,3 |
| Sexo | | |
| Homem | 6,1 | 7,4 |
| Mulher | 6,2 | 7,7 |
| Cor ou raça (2) | | |
| Branca | 7,0 | 8,5 |
| Preta ou parda | 4,9 | 6,7 |
| Grupos de idade | | |
| 25 a 64 anos | 6,6 | 8,1 |
| 65 anos ou mais | 3,1 | 4,2 |
| Quintos de rendimento mensal familiar per capita nacional | | |
| 1º quinto | 3,3 | 5,2 |
| 2º quinto | 4,1 | 6,1 |
| 3º quinto | 4,7 | 6,1 |
| 4º quinto | 6,3 | 7,8 |
| 5º quinto | 9,7 | 10,7 |

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2002/2012.

(1) Exclui-se a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. (2) Exclui-se as pessoas de cor ou raça amarela e indígena.

ANEXO G - IBGE Nível de Escolaridade por idade

Tabela 3.10 - Estudantes de 18 a 24 anos de idade, total e respectiva distribuição percentual, por nível de ensino frequentado, segundo as Grandes Regiões - 2013

| Grandes Regiões | Estudantes de 18 a 24 anos de idade | | | | |
|-----------------|-------------------------------------|--|-------------|--------------|------------|
| | Total (1 000 pessoas) | Distribuição percentual, por nível de ensino frequentado (%) | | | |
| | | Fundamental | Médio | Superior (1) | Outros (2) |
| Brasil | 6 839 | 6,0 | 32,8 | 55,1 | 6,2 |
| Norte | 702 | 10,8 | 42,8 | 37,9 | 8,5 |
| Nordeste | 1 971 | 10,9 | 41,5 | 41,2 | 6,4 |
| Sudeste | 2 603 | 2,9 | 28,9 | 62,7 | 5,5 |
| Sul | 963 | 2,7 | 22,3 | 68,6 | 6,4 |
| Centro-Oeste | 600 | 2,5 | 26,7 | 65,6 | 5,1 |

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013.

(1) Inclui mestrado e doutorado. (2) Pré-vestibular, supletivo e alfabetização de adultos.