

## **RACHEL DO MONTE BOTTREL**

Uma análise dos usos da lei de acesso à informação no Brasil em notícias do período de 2013 a 2015

**Dissertação de mestrado**  
**Março de 2016**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ  
ESCOLA DE COMUNICAÇÃO – ECO  
INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA – IBICT  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – PPGCI

**RACHEL DO MONTE BOTTREL**

UMA ANÁLISE DOS USOS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL EM  
NOTÍCIAS DO PERÍODO DE 2013 A 2015

RIO DE JANEIRO

2016

RACHEL DO MONTE BOTTREL

Uma análise dos usos da lei de acesso à informação  
no Brasil em notícias do período de 2013 a 2015

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa  
de Pós-Graduação em Ciência da Informação, em  
convênio entre o Instituto Brasileiro de Informação  
em Ciência e Tecnologia e a Universidade Federal  
do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação, como  
requisito parcial à obtenção do título de Mestre em  
Ciência da Informação.

Orientadora: Ana Maria Barcellos Malin

Rio de Janeiro  
2016

## CIP – Catalogação na Publicação

B751a Bottrel, Rachel do Monte  
Uma análise dos usos da lei de acesso à  
informação no Brasil em notícias do período de 2013  
a 2015 / Rachel do Monte Bottrel. - Rio de  
Janeiro, 2016.  
174f.

Orientadora: Ana Maria Barcellos Malin.  
Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) -  
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação.  
Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e  
Tecnologia. Universidade Federal do Rio de Janeiro.  
Escola de Comunicação. Rio de Janeiro, 2016.

1. Acesso à informação pública. 2. Lei 12.527/2011.  
3. Estado (Brasil). 4. Sociedade Civil (Brasil). 5.  
Transparência. 6. Ciência da Informação - Dissertação. I.  
Malin, Ana Maria Barcellos (Orient.). II. Universidade  
Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação. III.  
Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e  
Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Ciência da  
Informação. IV. Título.

CDD 352.38

RACHEL DO MONTE BOTTREL

Uma análise dos usos da Lei de Acesso à informação no Brasil em notícias do período de 2013 a 2015

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, em convênio entre o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia e a Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência da Informação

Aprovada em

---

Profª. Dra. Ana Maria Barcellos Malin (Orientadora)  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)  
Faculdade de Administração e Ciências Contábeis (FACC)

---

Profª. Dra. Gilda Olinto de Oliveira  
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação (PPGCI)  
Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT)  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)  
Escola de Comunicação (ECO)

---

Prof. Dr. José Maria Jardim  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

## RESUMO

BOTTREL, Rachel do Monte. **Uma análise dos usos da lei de acesso à informação no Brasil em notícias do período de 2013 a 2015**. Orientadora: Ana Maria Barcellos Malin. 2016. 174f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro, 2016.

A dissertação trata dos usos da Lei de Acesso à Informação no Brasil, Lei nº 12.527/2011, pela Sociedade civil no período de Maio de 2013 a Abril de 2015, com base em uma análise de conteúdo de notícias coletadas por meio do Alerta Google, mecanismo gratuito de busca de conteúdo na internet. A pesquisa considera a relevância da informação como elemento estruturante na formação dos Estados nacionais. Considera também que o direito à informação passou a ser reconhecido como direito humano fundamental para o exercício dos demais direitos, políticos, civis e sociais. A transparência das informações públicas torna-se, então, uma questão cada vez mais frequente na relação entre Estado e Sociedade civil. A adoção da lei de acesso no Brasil resulta, portanto, de fatores relacionados ao contexto político nacional e internacional e, acredita-se, que sua consolidação depende, dentre outros fatores, de como a lei será utilizada pela sociedade brasileira. Baseada na classificação da Tabela de Natureza Jurídica 2014 do IBGE (2013), os resultados apontam que, dentro da Sociedade civil, a Imprensa e as Entidades sem fins lucrativos são os grupos que mais vem exercendo o direito de acesso às informações públicas, com interesses voltados ao controle social, a transparência das informações públicas, dentre outros. Apesar das dificuldades apontadas, percebe-se na sociedade brasileira, tanto no Estado quanto na Sociedade civil, ações no sentido de aprimorar o direito de acesso às informações públicas, com sinais de mudanças culturais, a serem confirmados em pesquisas futuras.

Palavras-chave: Acesso à Informação Pública; Lei nº 12.527/2011; Sociedade Civil; Estado (Brasil); Transparência; Accountability; Controle Social; Imprensa.

## ABSTRACT

BOTTREL, Rachel do Monte. **Uma análise dos usos da lei de acesso à informação no Brasil em notícias do período de 2013 a 2015**. Orientadora: Ana Maria Barcellos Malin. 2016. 174f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro, 2016.

The dissertation deals with the uses of the Access to Information Act in Brazil (Law 12,527/2011) for the civil society in the period May 2013 to April 2015, based on a news content analysis collected through Google Alert , search engine free content on the internet. The research considers the relevance of the information as a structural element in the formation of national states. It also considers that the right to information has been recognized as a fundamental human right for the exercise of political, civil and social rights. The transparency of public information becomes an increasingly common issue in the relationship between state and civil society. The adoption of the access law in Brazil is the result of factors related to national and international political context and, it is believed that consolidation depends, among other factors, how the law will be used by Brazilian society. Based on an official classification of the National Statistics Office of Brazil (IBGE), the results indicate that the press and non-profit entities are the groups of civil society that is most exercising the right of access to public information, with interests aimed at social control, transparency of public information, among others. In spite of the difficulties, it can be seen in Brazilian society, both in the state and in civil society, actions to improve the right of access to public information, with signs of cultural change, to be confirmed in future researches.

Keywords: Access to Public Information; Law 12,527/2011; Civil Society; State (Brazil), Transparency; Accountability; Social Control; Press.

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Notificação “Legislativo é o poder menos transparente”	68
Figura 2 – Notificação “PGR dá parecer contrário a mandado do BNDES para impedir TCU de ter acesso a empréstimos secretos”	73
Figura 3 – Notificação “ONG acusa governo de negar informações sobre compra de antirretrovirais”	75
Figura 4 – Notificação “Como a lei de acesso pode fazer a diferença”	81
Figura 5 – Notificação “Página 340 – 10/04/2015 – DJMA”	85
Figura 6 – Notificação “Campistas pedem informação à Prefeitura sobre contrato com fornecedor”	87
Figura 7 – Notificação “Acesso à informação: CGU manda pedido de planilhas da CAPES para a gaveta”	88



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Participação dos Atores nas notificações, no período completo de Maio/2013 a Abr/2015	70
Gráfico 2 – Distribuição relativa trimestral da participação dos Atores da Sociedade Civil no período de Maio/13 a Abr/15	79

**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Critérios selecionados da legislação de acesso brasileira, segundo avaliação <i>RTI Rating</i>	53
Quadro 2 – Unidades Federativas (UF) do Brasil e municípios das capitais, com as respectivas normas de regulamentação da LAI	57

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Profissão dos solicitantes de acesso da LAI – Pessoa Física, no período de Maio/13 a Abr/15	59
Tabela 2 – Perfil de Escolaridade dos solicitantes de acesso da LAI – Pessoa Física, no período de Maio/13 a Abr/15	60
Tabela 3 – Perfil dos solicitantes de acesso da LAI – Pessoa Jurídica, no período de Maio/13 a Abr/15	60
Tabela 4 – Os 10 temas mais solicitados nos pedidos de acesso à informação, no período de Maio/13 a Abr/15	61
Tabela 5 – Universo de Notificações e Amostra – valores mensais	66
Tabela 6 – Distribuição percentual trimestral da participação dos Atores no período de Maio/2013 a Abr/2015	71
Tabela 7 – Distribuição relativa trimestral da participação dos Atores da Sociedade Civil no período de Maio/2013 a Abr/2015	76
Tabela 8 – Distribuição relativa trimestral da participação dos Atores da Sociedade civil no período de Maio/2013 a Abr/2015	78
Tabela 9 – Participação das Entidades Empresariais – valores relativos trimestrais no período de Maio/2013 a Abr/2015	79

**LISTA DE SIGLAS**

ABRAJI	Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
AC	Estado do Acre
AIE	<i>Access Info Europe</i>
AL	Estado de Alagoas
AM	Estado do Amazonas
ANDI	Agência de Notícias dos Direitos da Infância
AP	Estado do Amapá
BA	Estado da Bahia
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CE	Estado do Ceará
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União
CI	Ciência da Informação
CLD	<i>Centre for Law and Democracy</i>
CMRI	Comissão Mista de Reavaliação de Informações
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONARQ	Conselho Nacional de Arquivos
CONCLA	Comissão Nacional de Classificação
DF	Distrito Federal
EBT	Escala Brasil Transparente
ENANCIB	Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ES	Estado do Espírito Santo
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
FACC	Faculdade de Administração e Ciências Contábeis
FGV	Fundação Getúlio Vargas

GO	Estado de Goiás
HTTP	<i>Hiper Text Transfer Protocol</i>
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
IFAI	<i>Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos</i>
INAI	<i>Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales</i>
LAI	Lei de Acesso à Informação brasileira
MA	Estado do Maranhão
MG	Estado de Minas Gerais
MP	Medida Provisória
MS	Estado do Mato Grosso do Sul
MT	Estado do Mato Grosso
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OBGI	Observatório de Gestão da Informação
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Estado do Pará
PB	Estado da Paraíba
PDF	<i>Portable Document Format</i>
PE	Estado de Pernambuco
PI	Estado do Piauí
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei Complementar
PME	Pequena e Média Empresa
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PR	Estado do Paraná
PTB-AL	Partido Trabalhista Brasileiro do estado de Alagoas
RAP	Revista de Administração Pública
RJ	Estado do Rio de Janeiro

RN	Estado do Rio Grande do Norte
RO	Estado de Rondônia
RR	Estado de Roraima
RS	Estado do Rio Grande do Sul
RSP	Revista do Serviço Público
RTI Rating	<i>Right to Information Rating</i>
SC	Estado de Santa Catarina
SE	Estado de Sergipe
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SP	Estado de São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TO	Estado do Tocantins
UF	Unidade Federativa
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
USP	Universidade de São Paulo
WWW	<i>World Wide Web</i>

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b>	15
2	<b>DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA</b>	18
3	<b>ESTADO E INFORMAÇÃO</b>	22
3.1	ESTADO, INFORMAÇÃO E SOCIEDADE CIVIL	26
3.2	IMPLICAÇÕES DA RELAÇÃO ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E INFORMAÇÃO: VISIBILIDADE, PUBLICIDADE, TRANSPARÊNCIA E <i>ACCOUNTABILITY</i>	28
4	<b>A QUESTÃO DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA</b>	33
4.1	RECONHECIMENTO DO DIREITO	35
4.2	INFORMAÇÃO PÚBLICA	38
4.3	O DIREITO DE ACESSO NO MUNDO	40
5	<b>O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL</b>	45
5.1	O DIREITO DE ACESSO NO BRASIL	47
5.2	APROVAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DA LAI	50
5.3	AVALIAÇÕES DA LAI	52
6	<b>MARCO EMPÍRICO</b>	56
6.1	UNIVERSO DA PESQUISA EMPÍRICA E METODOLOGIA	61
6.1.1	<b>Metodologia</b>	63
6.1.2	<b>As categorias</b>	67
7	<b>RESULTADOS DA ANÁLISE EMPÍRICA</b>	70
7.1	A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO	72
7.2	A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL	76
7.2.1	<b>Entidades Empresariais e Imprensa</b>	79
7.2.2.	<b>A participação das Entidades sem fins lucrativos e Pessoas físicas</b>	83
8	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	89
	<b>REFERÊNCIAS</b>	93
	<b>ANEXOS</b>	107
	<b>APÊNDICE</b>	139





## 1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação contempla o tema do uso da Lei de Acesso à Informação (LAI) pela Sociedade brasileira, tendo seu principal foco dirigido à Sociedade civil, entendida aqui como esfera não estatal, “[...] como tudo aquilo que sobra uma vez bem delimitado o âmbito no qual se exerce o poder estatal.” (BOBBIO, 1987, p. 34).

O acesso à informação pública é um direito que foi reconhecido mundialmente em 1948 na Declaração Universal de Direitos Humanos. No Brasil, é um direito previsto na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e que foi regulamentado com a Lei de Acesso à Informação, publicada em 18 de novembro de 2011, com o início da vigência em Maio de 2012. Esta lei abrange todos os Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e níveis de governo – Federal, Estadual e Municipal, incluindo o Distrito Federal, sendo que a regulamentação ficou sob responsabilidade de cada um deles:

Art. 45. Cabe aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III. (BRASIL, 2011, p. 11).

Tendo em vista que o Brasil regulamentou o direito de acesso às informações públicas, que diz respeito à transparência das informações de posse do Estado, nos interessa investigar como este direito vem sendo utilizado no país; qual a demanda da sociedade, e mais especificamente, a demanda da Sociedade civil pelo acesso às informações públicas.

O interesse se justifica na medida em que acreditamos que a implementação de uma lei e o reconhecimento de um direito dependem não só de sua aprovação, mas de sua utilização. No caso do direito de acesso à informação pública, a utilização pela sociedade torna-se, portanto, essencial para a implementação deste direito. O pressuposto é que os atores sociais são parte interdependente do sistema social (ALVES, 2012), exercendo diversos papéis dentro da estrutura social, sendo responsáveis pelo funcionamento da mesma. Como o conceito de ator social possui definições distintas, dependendo da corrente sociológica, variando inclusive o peso da sua atuação dentro do sistema social, destacamos aqui o aspecto ativo dos atores na sociedade.

Por isso, os objetivos desta dissertação são: identificar os atores sociais que utilizam o acesso à informação pública, pois eles são agentes diretamente envolvidos na consolidação do direito de acesso. A análise será restrita ao segundo e terceiro anos de vigência da LAI, de Maio/2013 a Abril/2015, identificando a participação dos atores nas abordagens sobre o

acesso à informação pública, especialmente os grupos da Sociedade civil. Pretende-se também identificar quais as finalidades destes atores ao usar a lei, buscando indícios e exemplos dos interesses existentes no acesso à informação pública. Espera-se que, ao final da pesquisa, as respostas a estas questões permitam visualizar o que a sociedade brasileira tem procurado ao solicitar acesso à informação, principalmente dentro da Sociedade civil.

Para isso, esta dissertação tratará inicialmente sobre como os Estados se constituíram historicamente, dentre outros, por meio do registro de informações como um recurso de domínio da população (BOURDIEU, 1996) e do próprio governo, por meio da burocracia (WEBER, 1982). Atualmente, segundo Braman (2004), o regime global emergente é baseado no controle da informação como forma de exercício de poder. Na seção 3 (“Estado e Informação”) será abordada a relevância da informação para a formação dos Estados nacionais até a contemporaneidade.

Ao mesmo tempo, a Sociedade civil constitui-se em paralelo ao Estado, como menciona Bobbio (1987, p. 52): “sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários, separados mas contíguos, distintos mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna.”. O desenvolvimento do liberalismo e da cidadania levou a uma crescente demanda de transparência na relação entre Estado e Sociedade civil, que pressupõe o acesso às informações públicas. Nas subseções 3.1 e 3.2 serão abordadas algumas implicações das relações entre Estado, Sociedade civil e Informação.

Em seguida, trata-se sobre como as políticas de informação, cujo foco inicial foi a construção de infraestruturas tecnológicas até os anos 90, passam a ter um foco ampliado, com o aumento da centralidade da informação nas sociedades contemporâneas e o avanço das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Neste contexto, veremos na seção 4 (“A questão do direito de acesso à informação pública”), que as políticas de informação passam a ter objetos mais amplos, mas cada vez mais relacionados ao acesso à informação.

O reconhecimento do direito de acesso à informação pública passou a ser tratado como um direito humano essencial ao cumprimento dos direitos civis, políticos e sociais, na medida em que contribui fortemente para o estabelecimento da democracia nos países. Ao mesmo tempo, surgem questões, muitas ainda em aberto, sobre os limites do acesso à informação pública, privada e o interesse público envolvido em diversos casos. A implantação

das leis de acesso, por sua vez, revelam também as dificuldades e a necessidade de criação de procedimentos e mecanismos que estão além da legislação propriamente dita sobre o efetivo exercício do acesso à informação.

Considera-se neste trabalho o pressuposto de que o direito de acesso à informação será concretizado conforme sua utilização pela sociedade de cada país que, no caso do Brasil, tem suas particularidades resultantes de fatores como sua formação histórica e de traços identitários nacionais. No campo informacional, como aponta Jardim (1999), a opacidade é uma característica do Estado que, a nosso ver, interfere na sua relação com a sociedade brasileira. Este conjunto de questões será apresentado na seção 5 (“O direito de acesso à informação pública no Brasil”).

Além disso, como veremos ainda nesta seção (5.2 “Aprovação e Implantação da LAI” e 5.3 “Avaliações da LAI”), há que se considerar o contexto nacional e mundial de aprovação da LAI, assim como fatores administrativos, instrumentais e culturais que certamente influenciam a aplicação efetiva da lei, conforme apontam algumas avaliações já realizadas sobre o caso brasileiro. No Brasil, a aprovação da lei de acesso resultou de fatores que incluem a pressão de organismos internacionais e da sociedade brasileira, especialmente grupos ligados ao tema da liberdade de informação e expressão, como jornalistas e entidades não governamentais (MALIN, 2012a).

Para isso, na seção 6 (“Marco Empírico”) será apresentado um panorama de como a LAI vem sendo abordada no país e alguns dados estatísticos oficiais, além da descrição do material de pesquisa composto por notícias, ou mais precisamente, notificações sobre o tema coletadas através do Alerta Google. A partir da metodologia da Análise de Conteúdo, pretende-se inferir respostas sobre quais atores tem acionado a LAI no Brasil e com quais interesses. Os resultados da análise empírica do objeto de estudo constam na seção 7, assim como comentários e exemplos relacionando os resultados encontrados aos pressupostos teóricos apresentados. Ao final, nas Considerações finais, estão algumas conclusões parciais e apontamentos de possibilidades de pesquisas futuras.

Por fim, cabe assinalar que esta pesquisa insere-se na interface entre os campos da Ciência da Informação (CI), da Comunicação e da Ciência Política, constituindo-se em uma pesquisa exploratória de natureza quali-quantitativa, com base em fontes primárias de informação – as notificações – o que se mostrou como um desafio a mais na pesquisa, na

medida em que a unificação dos dados partiu de um universo vasto e diversificado. Acreditamos que na CI a dissertação pode contribuir para as reflexões sobre o conceito de informação e sua apropriação pela sociedade, além do campo específico da elaboração e gestão das políticas de informação. Da mesma forma, acreditamos que a pesquisa também traz elementos para as reflexões sobre a configuração política da sociedade brasileira, seus avanços, retrocessos e desafios, e a construção de uma sociedade mais democrática.

## **2 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA**

O Brasil aprovou sua Lei de Acesso às Informações públicas em 2011 (Lei nº 12.527/2011), regulamentando a previsão da Constituição Federal de 1988. Passados mais de três anos (considerando a vigência a partir de Maio/2012), esta pesquisa busca analisar os fatores que tem motivado o exercício do direito de acesso à informação pública pela sociedade civil brasileira.

Além de regulamentar uma previsão constitucional, Malin afirma que

A aprovação da Lei nº 12.527 – Lei de Acesso à Informação (LAI) – no Brasil representa a adesão do país a um novo regime de informações, mais precisamente, ao regime jurídico de direito à informação pública que vem se manifestando mundialmente através de leis nacionais e supranacionais, com força reestruturante da ordem social e política brasileira a ser monitorada e estudada. (MALIN, 2012a, p. 2)

O regime jurídico de direito de acesso à informação pública se expandiu mais rapidamente a partir dos anos 90, como mostra o aumento no número de países adotando leis sobre o tema (MENDEL, 2009). Além desta evidência, outro fator importante apontado pelo autor foi uma mudança no entendimento sobre o significado do direito de acesso à informação: “Em 1990, havia uma visão predominante do direito à informação como uma medida de governança administrativa, ao passo que hoje este direito é cada vez mais considerado como um direito humano fundamental.” (MENDEL, 2009, p. 3).

Apesar de o acesso à informação pública ser reconhecido como um direito humano universal desde 1948, na Declaração Universal de Direitos Humanos, sua consolidação vem crescendo ao longo dos anos devido às transições democráticas no mundo e a expansão das

TIC (MENDEL, 2009, p. 4). Como direito humano, o direito à informação é fundamental para o exercício dos demais direitos cidadãos – políticos, civis e sociais.

De acordo com a Controladoria-Geral da União (CGU, [2011b?]), órgão responsável pelo monitoramento da lei de acesso brasileira no âmbito do Executivo Federal, “informação pública” é qualquer informação produzida ou de posse de instituições públicas. Uhlir (2006) lembra que, além do caráter público ou privado, o domínio da informação também é importante para sua definição. Neste sentido, o autor aponta que haveria informações públicas de domínio público; informações públicas protegidas; informações privadas de domínio público e informações privadas protegidas.

No Brasil, a Lei de Acesso à Informação estabelece que a regra é o acesso, e o sigilo, a exceção, tais como informações pessoais e aquelas relacionadas à segurança nacional:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; [...]. (BRASIL, 2011, p.1).

A regra do acesso geral evidencia uma tentativa de dar mais transparência às ações do Estado brasileiro, em consonância com outras iniciativas, como a criação de instituições de controle (Ministério Público e Tribunais de Contas), normas e sistemas eletrônicos voltados ao tema da transparência (MALIN, 2012a, p. 4). O acesso à informação pública torna-se mais um componente de transparência das ações estatais perante a sociedade, permitindo o controle social dos cidadãos e das diversas organizações da sociedade civil (CGU, 2012a).

Apesar das boas avaliações que a lei brasileira tem recebido, sabe-se que a qualidade da norma não é suficiente para garantir a efetividade do direito, sendo fundamental a prática do exercício do direito de acesso para sua consolidação. De acordo com Cruz (2013), é necessária uma positivação do direito, ou seja, o reconhecimento da lei antes da sua publicação. Para a autora, o direito de acesso à informação no Brasil fez o caminho inverso: primeiro foi implantado, mas ainda não foi positivado, pois carece de ser reconhecido pela sociedade como tal, por meio de debates e internalização dos conceitos (CRUZ, 2013, p. 379). Na mesma linha, estudo da CGU (2011d) apontou que são necessárias mudanças de caráter organizacional, cultural e operacional para garantir a efetividade do acesso à informação.

Como um direito, o exercício do acesso à informação é um exercício de cidadania, o que nos remete a alguns traços constitutivos da sociedade brasileira. Por um lado, um Estado

de fundo patrimonialista (FAORO, 2012) que impôs normas e regras, construído com base em ações pouco – ou nada – transparentes. No campo da informação, segundo Jardim (1999, p. 197), as condições de gestão e de acesso às informações públicas no país revelam um Estado opaco: “A construção do discurso em torno da transparência do Estado não se plasmou, porém, em ações da gestão pública que superassem um elemento estrutural do Estado brasileiro: a sua opacidade informacional.”.

Por outro lado, uma sociedade civil cuja cidadania foi construída com base em uma negociação de favores (CARVALHO, 2011), onde controle social e *accountability* são funções raramente reconhecidas e exercidas (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Considerando-se, portanto, este cenário de adesão do país a um regime de direito de acesso às informações públicas, a pesquisa tem como objeto o exercício deste direito, com o interesse de avaliar de que forma a LAI tem sido utilizada. Como previsto na lei, o acesso à informação pública inclui a divulgação prévia de informações obrigatórias (Transparência Ativa) e a resposta aos pedidos de informação realizados por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) (Transparência Passiva) (BRASIL, 2012).

O caminho para obter estas respostas não passou pela análise das informações e dados oficiais porque, até a etapa final desta pesquisa, não havia divulgação do conteúdo integral ou parcial dos pedidos recebidos pela LAI por nenhum nível de governo – Federal, Estadual e Municipal – ou Poder – Legislativo, Executivo e Judiciário<sup>1</sup>. A maior parte dos dados oficiais disponíveis se restringem às estatísticas sobre os pedidos relacionados a transparência passiva, realizados pelo SIC. E, mesmo assim, os dados são disponibilizados por uma parcela reduzida da Administração Pública, como por exemplo o Executivo Federal, por meio da CGU no seu portal na internet (CGU, [2012c?]), o governo do estado de São Paulo (GOVERNO DO ES-

---

<sup>1</sup> No final do ano de 2015, a CGU divulgou em seu site um sistema de busca aos pedidos realizados pelo SIC ao Executivo Federal a partir de Julho/2015. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas>>. Acesso em: 17 jul. 2015. Considerando que esta dissertação é apresentada no início de 2016, não foi possível se debruçar sobre esses novos dados. Além do prazo, os dados são referentes somente ao Executivo Federal, e os filtros de busca são focados nos pedidos, não permitindo uma seleção pelos demandantes, nosso interesse principal. Cabe registrar ainda que, no início desta pesquisa, foi solicitado, pelo e-SIC, o acesso aos pedidos de informação realizados ao Executivo Federal. O pedido foi negado e a justificativa mencionava a intenção de fazê-lo em breve, conforme resposta da CGU que encontra-se no **Anexo A**.

TADO DE SÃO PAULO, [2015?]), ou o Poder Executivo do estado de Minas Gerais (CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, [2015?]).

Nesta pesquisa, o material empírico abarca um conjunto de notificações sobre a LAI incluindo todos os três Poderes, em todos os níveis, o que permite uma visão mais ampla do exercício de direito de acesso, com possíveis particularidades dependendo do ator que solicita a informação, da esfera e do nível de governo, além de permitir uma visão extra-oficial sobre o acesso à informação. Se pensarmos que o acesso à informação diz respeito à relação entre Estado e Sociedade civil, torna-se importante buscar interpretações e análises para além das fontes estatais. Este conjunto de notificações foi coletado por meio de um mecanismo de busca na internet (Alerta Google) que abastece um *site* de observação do tema na internet, o Observatório de Gestão da Informação (OBGI)<sup>2</sup>.

A partir deste universo de dados empíricos, restringiu-se a análise aos segundo e terceiro anos de vigência da LAI, mais exatamente entre Maio/2013 e Abril/2015. Um dos motivos para a escolha do período foi a existência da análise do primeiro ano de vigência da LAI realizada por Malin et al. (2014), a partir de um universo de 1.918 notificações, que apontou uma ênfase em notícias geradas pelo próprio Estado e sobre a própria administração da lei e a sua divulgação.

A pesquisa justifica-se pelo fato de a LAI ter sido considerada como um marco importante na abertura do Estado brasileiro e na democratização do país (LEI de Acesso à Informação é passo à democratização, diz ministra, 2011). Os estudos sobre a repercussão da lei focam em geral nas possibilidades de acesso permitidas, mas pouco se sabe sobre como os solicitantes de informação utilizam e avaliam estas possibilidades do acesso à informação de órgãos públicos. Os dados estatísticos oficiais disponíveis mostram apenas alguns aspectos das demandas recebidas.

Espera-se que a pesquisa possa contribuir para o aprimoramento da legislação, seus instrumentos e outros procedimentos da Administração pública voltados para o atendimento do cidadão, principalmente no que diz respeito a conformidade no exercício do direito de acesso à informação. A conformidade implica no real atendimento às necessidades dos usuários, indo além do simples cumprimento da lei (MICHENER, 2011, p. 7). Além disso, os resultados podem contribuir para o conhecimento das demandas da sociedade brasileira,

---

2 Disponível em: <<http://obgi.org/>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

especialmente aquelas relacionadas à atuação do Estado, tendo em vista o atendimento dos seus interesses e uma relação mais transparente entre ambos.

### 3 ESTADO E INFORMAÇÃO

Nesta seção, faremos uma revisão sobre a relevância da informação na constituição dos Estados, permanecendo até hoje como uma questão essencial na atuação estatal. Da mesma forma, a relação dos Estados com os grupos da Sociedade civil também é afetada por este elemento, especialmente no que diz respeito ao trânsito das informações e a transparência entre Estado e Sociedade.

O Estado possui como uma de suas funções básicas a produção e a coleta de informações, seja por meio da elaboração de mapas que significam o registro do território de domínio, até a realização de censos e estatísticas com os registros da população. Como afirma Giddens,

[...] as estatísticas oficiais são fontes inestimáveis de dados para a pesquisa social. Mas elas não correspondem apenas a um dado universo de objetos e eventos sociais, *elas são constitutivas disso*. O poder administrativo gerado pelo Estado-nação não poderia existir sem a base de informação que são os meios de sua autoregulação reflexiva. (GIDDENS, 2008, p. 201, grifo do autor).

O registro de informações é o passo inicial para saber o que se governa, seja um território, sejam pessoas. Conforme aponta Foucault (1979), no século XVI, período de instituição dos Estados territoriais, o surgimento de uma população e a descentralização da economia afetam o objetivo de governar, criando a necessidade de conhecer o povo e entender seus efeitos, o que levou a produção de dados sobre as famílias e as economias domésticas.

Por um lado, movimento de concentração estatal, por outro de dispersão e dissidência religiosa: é no encontro destes dois movimentos que se coloca, com intensidade particular no século XVI, o problema de como ser governado, por quem, até que ponto, com qual objetivo, com que método, etc. Problemática geral do governo em geral. (FOUCAULT, 1979, p. 278).

A autoridade na definição do que é registrável como informação e seu uso para uma finalidade determinada, confere ao Estado um controle específico, característico da instituição. Segundo Bourdieu, o Estado constitui um capital próprio que seria o:

[...] resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital, capital de força física ou de instrumentos de coerção (exército, polícia), capital econômico,



capital cultural, ou melhor, de informação, capital simbólico, concentração que, enquanto tal, constitui o Estado como detentor de uma espécie de 'metacapital', com poder sobre os outros tipos de capital e sobre seus detentores. (BOURDIEU, 1996, p. 99).

Para Weber (1982), o domínio da informação pelo Estado se daria no exercício do poder pela esfera legal; da racionalidade baseada em regras, onde a informação é um elemento fundamental. O Estado fundado sobre esta racionalidade é o Estado Moderno:

A história do Estado moderno é a história desta tensão: do sistema policêntrico e complexo dos senhorios de origem feudal se chega ao Estado territorial concentrado e unitário através da chamada racionalização da gestão do poder e da própria organização política imposta pela evolução das condições históricas materiais. (SCHIERA, 1998, p. 426).

Como instituição, o Estado Moderno se organizou em torno da distinção entre a política e a administração, sendo que a produção de informação é uma atividade administrativa. A produção e a organização da informação baseada em documentos escritos e regras pré-determinadas, sob uma administração especializada, é um princípio da racionalidade burocrática, segundo Weber, instrumento de domínio de organização próprio do Estado Moderno.

Para equilibrar os poderes entre a política e a administração, que detém a informação, a burocracia funciona por meio de uma hierarquia de autoridades, com funcionários e conhecimentos técnicos e especializados, gerando documentos e informações registráveis, conformando um padrão no funcionamento do poder estatal. A burocracia é, portanto, construída “como instrumento de ‘socialização’ das relações de poder, a burocracia foi e é um instrumento de poder de primeira ordem – para quem controla o aparato burocrático.” (WEBER, 1982, p. 264).

A informação é, portanto, um elemento de poder para o Estado Moderno, onde o segredo torna-se um componente importante para manter a estrutura de domínio:

O interesse da burocracia no poder, porém, é muito mais eficaz além das áreas em que os interesses puramente funcionais determinam o sigilo. O conceito de 'segredo oficial' é invenção específica da burocracia, e nada tão fanaticamente definido pela burocracia quanto essa atitude que não pode ser substancialmente defendida além dessas áreas especificamente qualificadas. (WEBER, 1982, p. 270).

Braman (2004) também estuda a informação como um recurso de poder do Estado, que no contexto atual seria caracterizado pela existência de um Regime global emergente de informação, definido como um conjunto de leis, práticas, decisões e entendimentos exercidos

por atores estatais e não estatais em constante reformulação e inter-relação entre seus componentes. Segundo a autora, o regime seria emergente porque suas características permanecem em evolução (BRAMAN, 2004, p.12).

O regime seria global por ter suplantado as fronteiras nacionais, como mostram as práticas similares entre diversos países, desde suas políticas e atos normativos até os procedimentos que regulam o acesso à informação. A globalização é um fator fundamental nesta expansão na medida em que aumentam as trocas e os acordos comerciais entre os países, aumentando também o fluxo de pessoas e bens. O controle das informações geradas por estes fluxos é, também, uma questão central para os Estados contemporâneos.

A preocupação com a segurança da informação – sejam informações individuais, comerciais ou territoriais – e com o domínio sobre ela faz com que as políticas de informação sejam ferramentas que perpassam outras políticas (BRAMAN, 2006). A predominância das políticas de informação expõe um novo tipo de poder, exercido pelo Estado, o poder informacional, que manipula informações materiais e simbólicas. O exercício deste poder configuraria o Estado Informacional, caracterizado pela sua especialização no uso da informação como recurso de poder, de maneira cada vez mais consciente e sistemática:

[...] podemos dizer que tem ocorrido uma mudança de estado nos termos dos sistemas adaptativos complexos nos últimos anos, porque o governo dos Estados Unidos tem sido muito mais consciente na utilidade, no alcance e no poder das ferramentas das políticas de informação a sua disposição e as utiliza de forma muito mais ampla e sistemática<sup>3</sup>. (BRAMAN, 2006, p. 327, tradução nossa).

Dentre as ações que ilustram o exercício do domínio do Estado informacional, o fornecimento de informações é cada vez mais marcado por restrições e complexidades, dificultando e até impossibilitando o acesso pela sociedade, até mesmo por grupos específicos, como jornalistas, pesquisadores, estudantes, bibliotecários e profissionais da informação. Uma das consequências deste regime seria uma crescente assimetria de informação entre Estado e Sociedade civil, com um conhecimento cada vez maior da sociedade pelo Estado. Em alguns casos, a au-

---

3 [...] we can say that there has been a change of state in complex adaptative systems terms over the last few years, because the U.S. government has become much more aware of the utility, range and power of informational policy tools at its disposal and is using those tools much more systematically and broadly. (BRAMAN, 2006, p. 327).

tora aponta que, para além da restrição, há uma promoção da desinformação pelos próprios governantes, como forma de obter vantagens (BRAMAN, 2006, p. 365).

O conceito de Regime de informação é utilizado também por González de Gómez (2012a), mais voltado aos horizontes disciplinares da Ciência da Informação. Para ela, os estudos da informação devem focar nos contextos gerados pelas novas infraestruturas tecnológicas, o que amplia a relação entre a informação e a política. A autora afirma que o conceito de Regime de informação permite olhar mais amplamente o objeto das relações entre informação e poder, além de desnaturalizar as categorias envolvidas, principalmente tirando o Estado do papel de ator dominante. O conceito de Política de informação não abarcaria a complexidade destas relações, na medida em que estas políticas são promovidas pelo Estado e não encontram ressonância nas necessidades de informação dos cidadãos.

O regime de informação remete à distribuição do poder formativo e seletivo entre atores e agências organizacionais, setores de atividades, áreas do conhecimento, regiões locais e redes internacionais e globais, seja pela definição e construção de zonas e recursos de visibilidade informacional, seja pela sonegação e/ou substituição de informações de outro modo socialmente disponíveis ou acessíveis, seja por efeitos não totalmente intencionais da agregação de ações e meios, sobre aquilo que se define, propicia e mobiliza como valores de informação. (GONZÁLEZ DE GOMÉZ, 2012a, p. 28).

A ideia de González de Gómez se baseia também na problematização de Frohmann (1995) sobre a capacidade de os conceitos de Ciência da Informação e Política de Informação suprirem as questões tecnológicas, políticas, humanas e teóricas que envolvem a produção e a circulação de informação. Cabe mencionar que essa preocupação se tornou cada vez mais recorrente dentro da CI na medida em que as políticas de informação saíram do escopo da Ciência e Tecnologia, sendo abordadas no desenvolvimento de infraestruturas de informação (PINHEIRO; MAGNANI, 2011), ampliando as áreas e os segmentos afetados pelos fluxos de informação. Como afirmam as autoras,

O “regime de informação” ou o “regime global de política de informação” são conceitos que vem sendo trabalhados na Ciência da Informação como uma forma de se obter uma paisagem do campo de ação da política de informação relacionando atores, tecnologias, representações, normas, e padrões regulatórios que configuram políticas implícitas ou explícitas de informação. (PINHEIRO; MAGNANI, 2011, p. 596).

### 3.1 ESTADO, INFORMAÇÃO E SOCIEDADE CIVIL

Foi visto que a relação entre Estado e Informação é constitutiva do próprio Estado. No entanto, esta relação inclui também a Sociedade civil, trazendo para a discussão alguns conceitos como Publicidade, Transparência e *Accountability*, relacionados à circulação de informações entre Estado e Sociedade civil.

Diferente do conceito de Estado, o conceito de Sociedade civil não é consensual. Pode ser entendido como sinônimo de sociedade política, em oposição ao estado de natureza, conforme a teoria jusnaturalista; ou como sinônimo de sociedade organizada, em oposição ao ambiente privado da família e ao ambiente público do Estado, conforme a visão hegeliana. Uma outra possibilidade, baseada na teoria marxista, vê a definição de Sociedade civil em relação ao Estado, determinando a super e a infra estruturas. Com a implantação das democracias na 2º metade do século XX, a literatura mais recente passou a associar o termo ao papel da Sociedade civil como agente na construção dos interesses coletivos, buscando intervir na esfera estatal (PEREIRA, 1999).

Pereira define paralelamente os conceitos de Estado e Sociedade civil, afirmando que são os elementos do Estado-nação:

[...] o Estado-nação ou país é a entidade política soberana constituída por uma população que habita um certo território. [...] A sociedade civil é constituída pelas classes sociais e grupos, que têm acesso diferenciado ao poder político efetivo, enquanto que o Estado é a estrutura organizacional e política, fruto de um contrato social ou de um pacto político, que garante legitimidade ao governo. Em outras palavras, a sociedade civil é o povo, ou seja, o conjunto de cidadãos, organizado e ponderado de acordo com o poder de cada indivíduo e de cada grupo social, enquanto que o Estado é o aparato organizacional e legal que garante a propriedade e os contratos. (PEREIRA, 1995, p. 5).

Para ele, ambas as noções de Estado e Sociedade civil tem, em comum, a ideia de poder exercido sobre o outro; de controle do Estado sobre a Sociedade civil, e vice-versa. O autor acredita que a relação entre ambos é marcada pelo controle, variando em momentos e situações históricas. O fato é que ambos são dependentes entre si para terem legitimidade:

O Estado terá um regime democrático se o governo que o dirigir, além de possuir legitimidade, ou seja, apoio da sociedade civil, [...]. O regime político, entretanto, será substantivamente mais ou menos democrático dependendo do tipo de sociedade civil a que estiver ligado. (PEREIRA, 1995, p. 18).

Para Matteucci, o Estado Moderno pode ser entendido como uma forma de organização do poder centralizadora das relações políticas, que se organizou de formas distintas ao longo do tempo, passando pelo Estado Absolutista, onde o poder era exclusivo ao príncipe, e também pelo Estado Liberal que, apesar das distintas acepções do termo, pode ser definido como um Estado que “tem a finalidade de garantir os direitos do indivíduo contra o poder político e, para atingir esta finalidade, exige formas, mais ou menos amplas, de representação política.” (MATTEUCCI, 1998, p. 690).

Para o autor, “o Liberalismo seria filho do Estado Moderno ou, em sentido mais amplo, seria consequência ou resposta à nova estrutura organizacional do poder, instaurando-se na Europa a partir do século XVI.” (MATTEUCCI, 1998, p. 697-698). No Liberalismo, fica estabelecida a ideia de que o Estado representa os interesses dos cidadãos, com dois aspectos principais: por um lado, a sociedade civil garante a individualidade perante o Estado; por outro, este Estado garante a vontade e a liberdade dos indivíduos da sociedade civil.

Segundo Rodríguez Zepeda (2008), as revoluções dos séculos XVII (por exemplo, a Revolução Inglesa de 1688) e XVIII (Revolução Francesa, 1789) representaram uma mudança no arranjo político que contribuiu para estabelecer a ideia de que o Estado deve ser vigiado pela Sociedade civil para representar seus interesses. Para Bobbio (1987), o estabelecimento dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) é um símbolo desta mudança na relação entre governantes e governados. A partir daí, as interpretações sobre o que é o Estado se tornaram mais sociológicas, focando menos na questão do ordenamento jurídico, e mais nas suas relações com a Sociedade civil.

Bobbio (1987, p. 34) defende que o conceito de Sociedade civil é historicamente definido em relação ao conceito de Estado. Nas palavras do autor, “assim entendidos, Sociedade civil e Estado não são duas entidades sem relação entre si, pois entre um e outro existe um contínuo relacionamento.” (BOBBIO, 1998, p. 1210).

Ao definir os conceitos de Estado, Governo e Sociedade civil, Bobbio (1987) usa a dicotomia entre Público e Privado como aspecto fundamental para entender a construção destes conceitos. Um das questões envolvendo este binômio seria a relação entre a “privatização do público” e “publicização do privado” que trata do equilíbrio das duas esferas e seus interesses.

A visibilidade da esfera pública pela Sociedade civil (esfera privada) é necessária para saber se seus interesses são de fato atendidos.

O Estado liberal delimitou as esferas pública e privada, sendo que a primeira diz respeito ao ambiente de governo, e a outra; ao indivíduo. Essa distinção é importante para entendermos que a informação do Estado passa a servir os interesses dos cidadãos:

Para os efeitos do tema da verdade, das doutrinas e da informação, o liberalismo introduz a novidade de que não existem verdades de Estado, nem portanto, segredos que devam ser preservados da vigilância e do interesse dos cidadãos comuns, nem tampouco, em todo caso, sujeitos privilegiados em relação a manipulação da informação pública.<sup>4</sup> (RODRIGUÉZ ZEPEDA, 2008, p. 31, tradução nossa).

Tomando por base uma visão relacional entre Estado e Sociedade civil, onde ambos exercem influência na construção da vida em sociedade, optamos por adotar uma definição ampla do conceito de Sociedade civil:

A sociedade civil – constituída pelos cidadãos individualmente, pelas empresas, por organizações corporativas de representação de interesses, e por organizações públicas não-estatais como as organizações de serviço públicas não-estatais, os movimentos sociais e as ONGs – é a dimensão política da sociedade, e, nessa condição, é o agente da reforma nas sociedades democráticas. (PEREIRA, 1999, p. 103).

### 3.2 IMPLICAÇÕES DA RELAÇÃO ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E INFORMAÇÃO: VISIBILIDADE, PUBLICIDADE, TRANSPARÊNCIA E *ACCOUNTABILITY*

A visibilidade do poder remete à sua manifestação, em contraponto ao poder invisível que opera em segredo, mas que se justificava na época do poder absoluto do príncipe. Por outro lado, o poder contrário também opera em segredo, portanto, o que ocorre é um jogo entre os poderes visíveis e invisíveis:

Como ao processo de publicização do privado se agrega, jamais concluído de uma vez para sempre, o processo inverso de privatização do público, assim também a vitória do poder visível sobre o poder invisível jamais se completa plenamente: o poder invisível resiste aos avanços do poder visível, inventa modos sempre novos de se esconder e de esconder de ver sem ser visto. (BOBBIO, 1987, p.30).

---

<sup>4</sup> Para los efectos del tema de la verdad, de las doctrinas y de la información, el liberalismo introduce la novedad de que no existen verdades de Estado, ni, por ello, secretos que deban ser preservados de la mirada e interés de los ciudadanos comunes, ni tampoco, em todo caso, sujetos privilegiados em cuanto al manejo de la información pública. (RODRIGUÉZ ZEPEDA, 2008, p. 31).

A visibilidade seria um processo permanente de coexistência com a invisibilidade; entre a publicidade e o segredo. Para dar visibilidade da sua estrutura, o Estado liberal opera com o princípio da Publicidade: “A publicidade, neste sentido, é um processo de socialização e comunicação das coisas, ideias e projetos que pretende que o público receptor se aproprie delas. A publicidade cumpre seu objetivo quanto o objeto publicizado é consumido.”<sup>5</sup> (RODRIGUÉZ ZEPEDA, 2008, p. 36-37, tradução nossa).

Apesar de a publicidade ser um princípio do Estado moderno relacionado a uma atitude de transparência, não devemos tratá-las como sinônimos. Apoiado na visão de Jeremy Bentham, Aguilar Rivera (2008) diz que a Publicidade se relaciona à liberdade de opinião e expressão, enquanto a Transparência tem a função de fortalecer os governos representativos, tanto pelo lado dos cidadãos quanto pelo próprio Estado. Para o autor, a transparência tem cinco funções principais (AGUILAR RIVERA, 2008, p. 28-29):

- a) capacitação dos cidadãos para a avaliação dos governantes, sendo um elemento facilitador da democracia;
- b) prestação de contas que atua também inibindo ações contra o interesse público;
- c) controle do poder público, mantendo políticos e funcionários cumprindo suas obrigações;
- d) identificação de erros em políticas públicas, aumentando a capacidade de conhecimento do governo; e
- e) fortalecimento da autoridade política na medida em que legitima sua autoridade:
 

“Um governo transparente não é só mais legítimo; mais forte porque, por exemplo, frequentemente é fiscalmente mais poderoso que um opaco.”<sup>6</sup> (AGUILAR RIVERA, 2008, p. 28-29, tradução nossa).

Já Filgueiras defende uma outra distinção entre transparência e publicidade, sendo que esta última estaria atrelada a uma necessária legitimidade dos governos representativos. Conforme afirma o autor:

Publicidade, aqui, não se confunde com transparência. Como observamos anteriormente, esta última se refere à disponibilização de informações e processos relacionados às políticas

<sup>5</sup> La publicidad, en este sentido, es un proceso de socialización y comunicación, de cosas, ideas y proyectos que pretende que el público receptor se apropie de ellos. La publicidad cumple su cometido cuando el objeto publicitado se consume. (RODRIGUÉZ ZEPEDA, 2008, p. 36-37).

<sup>6</sup> “Un gobierno transparente no sólo es más legítimo; más fuerte porque, por ejemplo, a menudo es fiscalmente más poderoso que uno opaco.” (AGUILAR RIVERA, 2008, p. 28-29).

públicas. A publicidade demanda, muitas vezes, a transparência, mas vai além por ser um princípio de autoridade. [...].

A publicidade exige que as políticas e as normas emanadas do governo ocorram em um processo aberto de decisão democrática e que as instituições sejam controladas por outras instituições e pelos próprios cidadãos. A publicidade significa atrelar as decisões do governo à autoridade da cidadania, [...]. (FILGUEIRAS, 2011, p. 84).

Para Aguilar Rivera, a questão gira em torno dos benefícios que a transparência pode trazer para as democracias, a exemplo das cinco funções elencadas por ele, e qual a relação suficiente entre sigilo e transparência: “A informação que deve estar disponível aos cidadãos é aquela que lhes permite avaliar o desempenho real do governo e dos representantes e exigir prestação de contas para premiá-los ou castigá-los.”<sup>7</sup> (AGUILAR RIVERA, 2008, p. 35, tradução nossa). Vergara (2008) aponta que a transparência pode ajudar no desempenho das organizações, na medida em que melhora a coordenação e a comunicação das políticas, desde a sua formulação até sua execução. Para este autor, a função da transparência nas organizações é, fundamentalmente, reduzir as assimetrias de informações, dentro e entre as instituições e, até mesmo, entre Sociedade civil e Estado.

Cabe citar ainda que, no Brasil, o Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta os procedimentos previstos na LAI no Executivo Federal, possui dois capítulos classificando a transparência em dois tipos, ativa e passiva. Segundo a CGU, a transparência ativa

É a divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público, ou seja, quando são tornadas públicas informações, independente de requerimento, utilizando principalmente a Internet. Um exemplo de transparência ativa são as seções de acesso às informações dos sites dos órgãos e entidades. Os portais de transparência também são um exemplo disso. (CGU, [2011a?]).

Enquanto a transparência passiva seria:

É a disponibilização de informações públicas em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica. Por exemplo, a resposta a pedidos de informação registrados para determinado Ministério, seja por meio do SIC físico do órgão ou pelo e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão). (CGU, [2011a?]).

A transparência, exercida por meio do direito de acesso à informação, seria benéfica não só ao cidadão, mas também aos meios de comunicação, pois formaliza a obtenção de in-

---

7 “La información que debe estar disponible a los ciudadanos es aquella que les permite evaluar el desempeño real del gobierno y los representantes y exigirles cuentas para premiarlos o castigarlos.” (AGUILAR RIVERA, 2008, p. 35).



formações, evitando relações interessadas que, em última instância, podem prejudicar a formação da opinião pública (ALEJANDRO GUERRERO, 2008, p. 35), e a função mediadora dos meios de comunicação. Cabe lembrar que os meios de comunicação, como empresa, tem seus interesses corporativos que nem sempre permitem uma atuação em prol do interesse público.

González de Gómez sugere uma visão complementar sobre a transparência, mostrando a importância de políticas públicas de informação para alinhar a estrutura do Estado e as demandas da Sociedade civil, pois as ações informacionais estatais refletem uma estrutura abstrata que não comunica ao cidadão. A transparência seria, segundo esse raciocínio, um resultado deste alinhamento, em benefício da construção de um espaço público:

Em nossos estudos, entendemos a transparência não como um atributo dos conteúdos de valor informacional oferecidos pelo Estado, mas como resultante das condições de geração, tratamento, armazenagem, recuperação e disseminação das informações adequadas para permitir a passagem de um ambiente de informação que de início se apresenta como caótico, disperso ou opaco, a um ambiente de informação que 'faz sentido' para os cidadãos, conforme uma pergunta, um desejo ou um programa de ação individual ou coletivo. (GONZÁLEZ DE GOMEZ, 2002, p. 36).

Podemos dizer que Transparência e Publicidade dizem respeito a capacidade de o Estado ser acessado pela Sociedade civil e pelo próprio Estado. A Sociedade civil precisa supervisionar e verificar a delegação de poder dada aos representantes eleitos pelo voto, enquanto o Estado busca equilibrar os interesses presentes na esfera pública. O controle passa a ser necessário para garantir a representação dos governados pelos governantes. Esta supervisão é o controle social institucional, exercido pelas instituições previstas pelo próprio Estado, e o controle social, exercido pela sociedade civil organizada (CGU, 2012a, p. 16). Portanto, o acesso à informação é um fator central para a participação efetiva da sociedade civil no controle social.

Para Abrucio e Loureiro (apud ANGÉLICO, 2012, p. 38), a ideia de controle do Estado também fica evidente na ideia de *accountability*, que estaria diretamente relacionada a ideia de democracia, através de cinco instrumentos: controle parlamentar, controle judicial, controle administrativo-financeiro das ações estatais, controle dos resultados, e controle da sociedade.

O termo *accountability* seria a capacidade de o Estado prestar contas e ser responsabilizado pelos seus atos, além do controle: “implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbi-

to público ou privado.” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1347). Apesar da indefinição do termo, os autores afirmam que este conceito está em construção, em paralelo ao desenvolvimento da democracia brasileira. Para Miguel (2005), haveria alguns impasses para a implantação de *accountability*, incluindo algumas questões envolvidas como representação e responsividade:

Trata-se de uma descrição engenhosa do funcionamento da *accountability*, mas é necessário abordar com maior cautela os diversos obstáculos à sua efetivação. O mais crucial deles está ligado ao fato de que a representação política nas sociedades modernas é *multifuncional*, ou seja, o mandato concedido, tanto no Poder Executivo quanto no Poder Legislativo, abrange uma quantidade indeterminada de questões. (MIGUEL, 2005, p. 29).

O'Donnell (1998) faz uma distinção entre uma *accountability* horizontal, por meio do controle por agências do próprio governo com poder para praticar ações e sanções contra outras agências; e uma *accountability* vertical, da sociedade civil, cujo exemplo mais famoso é o voto. Ainda assim, nenhuma delas funciona isoladamente, sendo necessário uma *accountability* em rede de instituições e ações, por exemplo, como mostra o estudo de Buranelli e Taylor (2007) sobre a atuação de quatro instituições públicas brasileiras detentoras da função de *accountability*: a Polícia Federal, Ministério Público Federal, Tribunal de Contas da União (TCU) e a Comissão Parlamentar de Inquérito. Os autores concluem que o país carece de uma “rede de *accountability*” mesmo tendo instituições identificadas para exercê-la, pois a interação é um ponto chave neste processo.

Um dos instrumentos de transparência dos atos do governo perante a sociedade é o acesso à informação governamental que, segundo Jardim (1999, p. 49), se apoia em duas noções principais: Transparência administrativa e Direito à informação, onde o direito é a expressão de um regime jurídico de transparência. O autor analisa o acesso à informação não só como um direito, mas também como um conjunto de dispositivos que o tornem viável. O acesso seria, portanto, um elemento da transparência como um “território para o qual confluem práticas informacionais da sociedade civil e do Estado” (JARDIM, 1999, p. 72) que permitem um controle social do Estado. Mas, o acesso convive com o território da opacidade informacional, em permanente disputa por espaços e práticas, produzindo, ao mesmo tempo, territórios de inclusão e exclusão.

Países mais avançados na discussão chegaram a implementar alguns mecanismos de transparência, mas percebeu-se que o entusiasmo inicial em favor de uma transparência completa das informações governamentais deu lugar a uma crítica reconhecendo os limites possíveis da mesma (JARDIM, 1999). Após a percepção de que a transparência total não seria possível, ou mesmo eficaz, a discussão passa a focar nos benefícios que ela poderia trazer, especialmente em termos de eficiência na gestão dos governos, conforme aponta Angélico (2012, p. 22): “Passa-se, então, à discussão do termo transparência, com ênfase na noção de direito a informação. Segue-se um debate sobre a relação entre informação pública e a boa governança, o combate à corrupção e a promoção de direitos.”.

#### **4 A QUESTÃO DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA**

Além da importância da informação na constituição da relação entre Estado e Sociedade civil, como visto na seção anterior, um outro aspecto da centralidade da informação é a importância adquirida especialmente após o desenvolvimento científico e tecnológico da 2ª Guerra Mundial, com o surgimento de uma nova dinâmica do trabalho, baseada na centralidade da informação e no uso cada vez mais ampliado das TIC. O que no início foi chamado de 4º setor da economia, na tentativa de agrupar as novas atividades que mais se caracterizavam por essa mudança (MALIN, 1994b), passou a ser denominado pelas expressões “sociedade da informação” e “sociedade do conhecimento”. Para Castells, a chamada sociedade em rede tem como característica fundamental a mudança estrutural na produção e no uso da informação, colocando o desafio na gestão desse conhecimento:

O que caracteriza a atual revolução tecnológica não é a centralidade de conhecimentos e informação, mas a aplicação desses conhecimentos e dessa informação para a geração de conhecimentos e de dispositivos de processamento e comunicação da informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre inovação e seu uso. (CASTELLS, 1999, p. 68-69).

Importante destacar que pela sua trajetória inicial, as políticas de informação tinham como objeto a informação científica e tecnológica, voltadas para a construção de infraestruturas de informação, desde o final da 2ª Guerra Mundial até o final da década de 90 (JARDIM; NHARRELUGA; SILVA, 2009). Com o desenvolvimento das TIC, as experiências democráticas e as reformas estatais em vários países, o objeto das políticas tende a se ampliar. Uma

das definições de políticas informacionais, baseada no conceito de políticas públicas, considera que

[...] políticas públicas informacionais constituem o conjunto de premissas, decisões e ações – produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social – que contemplam os diversos aspectos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico, etc.) relativos à produção, uso e preservação da informação de natureza pública e privada. (JARDIM; NHARRELUGA; SILVA, 2009, p. 9).

O próprio conceito de política de informação não é consenso, de acordo com levantamento de Pinheiro e Silva (2011) sobre os trabalhos publicados no Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (ENANCIB) no período de 2005 a 2010. Para elas, haveria a necessidade de um tratamento conceitual do termo, devido à imprecisão do próprio conceito de informação utilizado nestes trabalhos. Outro fator seria uma diversidade maior de áreas interessadas em gerir a informação, assim como mais assuntos sendo tratados como foco de políticas informacionais, causando uma fragmentação dessas políticas, sendo substituídas por programas e diretrizes, em vez de políticas globais de informação (PINHEIRO; SILVA, 2011, p. 1631). As autoras afirmam que uma das consequências é a naturalização dos conceitos e um esvaziamento do seu real significado, prejudicando também as análises empíricas dessas políticas.

De forma semelhante, Silva e Tomael apontam para a necessidade de rever o conceito de Política de informação, pois, apesar de ser muito utilizado, seu sentido teria se esvaziado, principalmente reduzindo-se a políticas regulatórias, com foco no papel do Estado. As autoras acreditam que, ainda que esse enfoque esteja mudando, o conceito de Política de informação envolve questões muito diversificadas e que estão além do Estado e dos atos normativos:

Os tópicos levantados refletem a heterogeneidade de interesses e áreas que orientam os trabalhos no campo da política da informação, mostrando evidente domínio de questões pertencentes a ambientes mais prosaicos e privados, revelando que normas e regulações têm sido criadas na prática pela sociedade, sem necessariamente passar pelo âmbito do Estado. (SILVA; TOMAEL, 2009, p. 18).

Jardim e Marcondes (2003) afirmam a necessidade de pensar o conceito de políticas de informação de forma mais ampla, em termos de uma relação entre diversos atores envolvidos: “Não se governa no vazio, em abstrato. Governa-se numa comunidade, com ela e para ela. (...). Como governar 'eletronicamente' se a comunidade não é eletrônica?” (NOGUEIRA,

2000 apud JARDIM; MARCONDES, 2003, p. 4). Neste artigo, os autores analisam a construção do governo eletrônico no Brasil e seus impactos, concluindo que o acesso fornecido não contribui para a participação da sociedade, pois o Estado não vê a informação como recurso essencial às suas ações.

Além do desenvolvimento das TIC e das democracias, Batista (2010) aponta que outros fatores contribuíram para a questão do acesso à informação ter se tornado cada vez mais ampla: novos métodos de pesquisa e de reprodução da informação. Este conjunto de fatores contribuiu para colocar em cheque o entendimento de que a informação era propriedade do Estado, cabendo a ele articular políticas de informação. A ampliação e a facilidade do acesso à informação é um fator a mais para que cidadãos demandem mais transparência sobre as ações de Estado. A questão do acesso tornou-se uma questão relevante, sendo um elemento cada vez mais presente nos discursos e nas políticas voltadas aos desenvolvimentos individual e nacional.

Neste sentido, Stiglitz (2002) é um dos teóricos que afirma que a assimetria de informações afeta o desenvolvimento dos países, na medida em que o paradigma da oferta e demanda não pode mais ser aplicado tendo como objetivo um equilíbrio de mercado: “O novo paradigma da informação foi mais longe minando os fundamentos da teoria do equilíbrio competitivo, uma das ‘leis’ básicas da economia.”<sup>8</sup> (STIGLITZ, 2002, p. 467, tradução nossa). No modelo econômico atual, este paradigma não se aplica mais, pois a informação não é um bem escasso, ao contrário, seu uso pode ser infinito e pode até gerar novos produtos. Nas palavras de Dowbor (2009, p. 7), “A lógica econômica do conhecimento é diferente da que rege a produção física. [...] O conhecimento faz parte do que chamamos em economia de bens 'não rivais'.” O desenvolvimento dependeria, portanto, da disseminação da informação e da redução das desigualdades.

#### 4.1 RECONHECIMENTO DO DIREITO

O acesso à informação passa a ser reconhecido como um direito humano fundamental na Declaração Universal de Direitos Humanos em seu artigo 19: “Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas

---

<sup>8</sup> “The new information paradigm went further in undermining the foundations of competitive equilibrium analysis, the basic 'laws' of economy.” (STIGLITZ, 2002, p. 467).

suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão.” (UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS, 1948, p. 5).

Como direito humano, o acesso à informação se tornou cada vez mais presente nos discursos sobre o desenvolvimento dos países e na melhoria da qualidade de vida, sendo reconhecido também como um direito importante para o exercício dos direitos relativos aos cidadãos. Países mais pobres teriam avançado na construção do conceito de direito de acesso pelo fato de ser uma necessidade para o cumprimento dos direitos sociais básicos (serviços de educação e saúde, por exemplo), mais dependentes da ação do Estado.

Segundo a definição clássica de T.H.Marshall (apud CARVALHO, 2003), as sociedades ocidentais teriam implantado os seguintes direitos cidadãos: os direitos civis, relacionados à liberdade individual, de expressão e pensamento, direito à propriedade e à justiça; os direitos políticos, relacionados ao exercício do poder político, pelo voto e pela participação na vida e nas instituições públicas; e os direitos sociais, relativos ao bem-estar econômico e social. O acesso à informação seria, então, reconhecido também como um direito difuso, por ser de interesse coletivo (STF, 2015), essencial à formação do pensamento e da expressão; ao voto e a participação política; e à execução de políticas em prol da qualidade de vida da população.

Mendel (2009, p. 3) afirma que o próprio termo “direito de informação” é uma versão mais recente para o que antes se chamava de “liberdade de informação”, incluindo as ideias de liberdade de expressão e de livre fluxo de informações na sociedade. Esse reconhecimento pode ser notado no crescimento acelerado do número de países que adotaram leis referentes ao acesso à informação: em 1990 eram 13 países, passando para mais de 70 em 2009 (MENDEL, 2009).

Ao analisar a trajetória do tema em organismos internacionais, o autor mostra que a Organização das Nações Unidas (ONU) já reconhecia o direito de liberdade de expressão desde 1946. Na busca por uma definição mais precisa, chegou-se a ideia de que o acesso à informação é o direito de buscar e receber informações em posse dos Estados, para que a participação democrática seja exercida. Em 2004, a ONU, em conjunto com outras organizações internacionais, definiu que:

O direito de acesso à informação em posse das autoridades públicas constitui um direito humano fundamental que deve ser enfatizado em nível nacional através de legislação abrangente (leis de liberdade de informação, por exemplo) baseada no princípio da máxima divulgação, estabelecendo a presunção de que toda a informação é acessível e está sujeita somente a um sistema estrito de exceções. (ONU apud MENDEL, 2009, p. 9-10).

Ao mesmo tempo, o autor relata como o movimento de reconhecimento do direito de acesso à informação se expandiu pelo mundo, por meio dos sistemas regionais de direitos humanos (Organização dos Estados Americanos, União Africana e o Conselho da Europa) e da jurisprudência internacional (Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Europeia de Direitos Humanos) que também reconheceu o direito à informação sendo prioritariamente informação sob a guarda do Estado. Neste cenário, os três objetivos principais que justificam o acesso à informação pública são: Respeito aos Direitos Humanos, incluindo o direito à verdade; Permitir a Participação política; e Permitir a luta contra corrupção. reconhecida também em outros instrumentos, a exemplo da Convenção da ONU contra a corrupção de 2003 (MENDEL, 2009).

O reconhecimento do acesso à informação para a execução de políticas públicas pode se enquadrar ou como um direito humano, por se tratar de necessidades básicas da população; ou como um direito político no sentido de cobrar dos governos pela oferta de condições básicas de qualidade de vida. Além disso, o direito de acesso também se justifica com base em alguns temas específicos, tais como o Meio ambiente e o direito à vida em um ambiente saudável, cujo exemplo é a preocupação com as informações sobre Organismos Geneticamente Modificados.

O direito de acesso à informação nasce a partir de demandas de acesso às informações individuais de posse do Estado, dando origem ao instrumento denominado em alguns países, incluindo o Brasil, de *Habeas Data* (CEPIK, 2000), e evolui em direção ao direito de acesso à informação de posse do Estado, que seria essencial à participação cidadã e ao exercício de outros direitos individuais. Desta forma, as legislações de acesso foram implantadas com o objetivo principal de obrigar os Estados a fornecer informação aos seus cidadãos. Apesar disso, a regulamentação deste acesso tem levantado questões acerca da natureza e do uso da informação, como veremos a seguir.

## 4.2 INFORMAÇÃO PÚBLICA

O foco do direito de acesso à informação são as informações públicas, apesar de existirem exceções de países que preveem também o acesso às informações de órgãos privados como, por exemplo, a África do Sul. Indolfo (2013b, p. 38) utiliza os parâmetros da produção da informação e do público de interesse para afirmar que informações públicas são aquelas produzidas por qualquer instituição pública e que devem estar disponíveis aos interessados.

Já Uhlir (2006) analisa o conceito sob a ótica de quem produz a informação (setor público ou privado) e o domínio da informação (público ou protegido). Para ele, a “informação pública de domínio público” pode ter várias classificações, mas são aquelas que não são abrangidas em escopo específico, como por exemplo, a propriedade intelectual e a segurança nacional: estas seriam “informações públicas protegidas”. Haveria também a “informação privada de domínio público” e a “informação privada protegida”. As informações governamentais de domínio público estariam dentro da categoria de “informação pública de domínio público” e, em geral, são as informações que estão abrangidas nas leis nacionais de acesso à informação. Resumindo, a definição do autor, em estudo elaborado para a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO, na sigla em inglês):

A 'informação de domínio público' também se refere à informação de natureza intrinsecamente pública; ou seja, certos tipos de informação que são produzidas por autoridades públicas ('governo' no sentido amplo) no decorrer de suas gestões e que são vistos como um bem público. Essa 'informação governamental de domínio público' nos níveis nacional e subnacional, à qual podem ser agregadas algumas informações de domínio público produzidas por organismos internacionais, não está, em princípio, sujeita a apropriação. (UHLIR, 2006, p. 25).

Cabe ressaltar que a definição de informação privada também abrange informação pessoal individual que poderia ser considerada de interesse público, gerando um possível conflito de critérios. Um exemplo desta situação é um caso recente, ocorrido no Brasil, de pedido de acesso ao arquivo pessoal do poeta Mario de Andrade, onde, após diversos recursos, a CGU (2015) determinou que o acesso fosse permitido, com base na prevalência do interesse público, mesmo reconhecendo que não há lei determinando quais seriam os aspectos privados das informações:

Como inexistente no país legislação específica sobre tratamento de dados pessoais que indique um rol de informações a serem resguardadas, o entendimento que tem sido construído pela CGU aponta que a restrição de acesso se limita apenas a uma parcela



da informação pessoal, e não a toda a informação sobre indivíduo identificável ou identificado. (CGU, 2015, p. 216).

Batista amplia um pouco mais a definição, trazendo a ideia de regime jurídico, propriedade pública, interesse público e publicidade:

[...] informação pública é um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e da propriedade das entidades/instituições públicas da administração centralizada, das autarquias e das fundações públicas. A informação pública pode ser produzida pela administração pública ou, simplesmente, estar em poder dela, sem o *status* de sigilo para que esteja disponível ao interesse público/coletivo da sociedade. Quando acessível à sociedade, a informação pública tem o poder de afetar elementos do ambiente, reconfigurando a estrutura social. (BATISTA, 2010, p. 40).

Por sua vez, no entendimento da CGU ([2011b?]) “todas as informações produzidas ou sob a guarda do poder público são públicas e, portanto, acessíveis a todos os cidadãos”, ressalvadas as exceções. Nota-se que o critério de definição é a produção, ampliando um pouco também para a guarda da informação, mas desconsidera o critério do interesse público na definição do termo. Na verdade, não esclarece qual o critério preponderante: o interesse público ou as exceções das classificações dos documentos. Em alguns casos, informações classificadas como sigilosas podem ser de interesse público e não há definição sobre qual critério é mais relevante: o sigilo ou o interesse público.

Percebe-se que o equilíbrio entre estes critérios é delicado, tanto que alguns países exigem um “teste de interesse público” ou “teste de danos” para avaliar a permissão do acesso. O teste tenta avaliar, em nome do interesse público, o prejuízo e o benefício causados por um possível acesso, pois, mesmo havendo algum dano, se o interesse público for maior, o acesso deve ser priorizado (MENDEL, 2009, p. 37). A definição de informação pública, nesses casos, acaba privilegiando o critério do interesse pela informação, ao invés do critério da produção.

A Lei de Acesso à Informação brasileira não usa o termo “informação pública”; apenas “informação” como sendo os “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (BRASIL, 2011) de posse de órgãos públicos. Também não faz distinção entre informação governamental e pública, talvez por prever o acesso à informações de setores não-públicos que recebem verba pública (por exemplo, entidades da sociedade civil), conforme art. 2º da LAI<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Importante notar que, na lei brasileira, a lógica da informação pública está atrelada a sua origem de um órgão público ou de verba pública; e não à característica da informação em si e à sua necessidade de publicidade.

Em termos de sua definição, acreditamos que o conceito usado no Brasil pode ser objeto de reflexão, especialmente da Ciência da Informação, assim como outros termos correlatos que estão presentes em algumas leis de acesso (informação pessoal, sigilosa, privada, de domínio público, etc.), e que apontam para dilemas na sua aplicação, como já vem ocorrendo em alguns países e como mostram alguns estudos (MENDEL, 2009; MICHENER, 2011).

### 4.3 O DIREITO DE ACESSO NO MUNDO

Apesar de o primeiro país a adotar uma legislação própria sobre acesso à informação ter sido a Suécia, em 1776 com sua Lei de Imprensa, foi a partir do final dos anos 90 que a maioria dos países adotou leis deste tipo, dos quais citamos aqui a Colômbia (1985) e o México (2002), pelo fato de se destacarem em meio ao conjunto geral de países nitidamente mais ricos. No caso da Colômbia, foi o primeiro país a adotar uma lei de acesso fora do grupo concentrado na Europa e América do Norte. Já o México é considerado uma referência, especialmente por prever um órgão isento de recurso, o *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* (INAI).

Além de países e órgãos internacionais, organismos intergovernamentais também passaram a reconhecer o direito à informação, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o Banco Mundial e os bancos inter-regionais de desenvolvimento que adotaram políticas de divulgação de informações.

O estudo elaborado pela *Access Info Europe* (AIE) e pelo *Centre for Law and Democracy* (CLD), que gerou um ranking chamado de *Right To Information Rating* (RTI Rating), ambas organizações internacionais de Direitos Humanos, oferece um panorama global da adoção de leis de acesso à informação. Um de seus estudos (CLD, 2015) classifica os países de acordo com a legislação implantada, com base em critérios detalhados dos princípios norteadores do direito de acesso e experiências anteriores, conforme alguns indicadores listados abaixo:

- a) Direito de Acesso: avalia se a lei reconhece o acesso à informação como um direito fundamental e o sigilo como exceção;

- b) Escopo: se a lei permite acesso aos cidadãos e não cidadãos; se reconhece a informação em qualquer formato; se a lei abrange todos os níveis de governo e entidades privadas de função pública;
- c) Procedimentos de requisição: avalia se os procedimentos são simples e claros; se há custos envolvidos; o tempo de resposta; se é necessária a identificação e o motivo do pedido de informação;
- d) Exceções e Recusas: se há outras leis conflitantes com a abertura; se as exceções estão de acordo com os padrões internacionais; se há “teste de dano” para avaliar o peso do interesse público; quais os tempos de sigilo previstos;
- e) Apelações: se há possibilidade de elaboração de recurso interno de forma simples; a existência de um órgão externo e isento para receber e responder as apelações; mandato autônomo da instituição de recurso; se é possível recorrer judicialmente independente do recurso administrativo;
- f) Sanções e Proteções: se há sanções contra a restrição ao acesso e proteção àqueles que agem de boa-fé em nome da sua liberação; e
- g) Medidas de promoção: se há ações e instituições responsáveis pela promoção do direito de acesso; se ocorrem treinamentos de funcionários; se há contínua reavaliação dos sigilos e apresentação de relatórios de execução da lei.

Podemos ver semelhanças nestes critérios e os princípios característicos de um regime de direito à informação, conforme apontado por Mendel (2009), tendo como característica comum a máxima divulgação. Outros princípios que poderíamos incluir seriam: a promoção de um governo aberto, incluindo a realização de reuniões abertas ao público; e restrições de acesso explícitas e divulgadas.

Em outro documento, que também traz contribuições para a implantação do direito à informação, Michener (2011) elenca os dilemas de conformidade relatados na aplicação das leis de acesso em outros países, sugerindo possíveis soluções. A ideia de conformidade diz respeito à efetividade da legislação, buscando atender aos objetivos finais do acesso, e não apenas ao cumprimento estrito da lei, já que, em alguns casos, ela pode necessitar de reparos. A análise, portanto, não trata das características dos regimes de acesso implantados, mas sim a forma como esses princípios tem sido concretizados nas práticas nacionais, contribuindo para uma reflexão sobre os mesmos.

O relatório foca em três dimensões de conformidade que seriam os dilemas enfrentados em esferas distintas: os dilemas Políticos, Administrativos, os relativos aos Solicitantes e aos Órgãos de supervisão.

No primeiro caso, Michener aponta que o dilema central enfrentado pelos políticos, como os líderes e ocupantes de altos cargos da Administração pública, é o sigilo indevido, amparado ou não pela legislação, pois mesmo havendo uma lei que considera o sigilo como exceção, é comum que os políticos escondam ou evitem o registro de informações, ou ainda atrasem as respostas aos pedidos. Para o autor, o mais grave é o crescimento das respostas afirmando a inexistência das informações, pois é difícil medir se houve um esforço suficiente na busca pela resposta. A manutenção do sigilo, segundo o autor, seria devido:

A característica que sustenta o sigilo sistemático é a hierarquia: como os administradores do acesso à informação estão hierarquicamente abaixo dos ministros e assessores, aos quais eles devem responder, eles seguem ordens, sob o risco de perderem seus cargos ou orçamentos. Geralmente, o resultado da hierarquia é um “processo de aprovação de cima para baixo”, executado por gestores políticos, o que reduz o ritmo da divulgação e restringe a abertura. (MICHENER, 2011, p.10).

As soluções apontadas para esse grupo de dilemas seriam: manifestações explícitas das autoridades em favor da abertura, servindo de exemplo; a criação de comitês permanentes para supervisionar agências e autoridades; a divulgação de listas de documentos abertas e restritas, incluindo definições consistentes das restrições; elogios públicos e críticas reservadas da mídia e dos ativistas do acesso à informação; proteção e promoção dos administradores que atuem em prol do acesso, assim como aplicação de sanções àqueles que mantêm uma postura de sigilo; e a realização de testes de danos e de interesse público, buscando esclarecer cada vez mais as restrições e evitando a divulgação de informações sensíveis.

Já no caso dos administradores, a maior dificuldade seria o volume de trabalho gerado pelas demandas, levando a desorganização e atrasos nas respostas causados, em algumas situações, pela obsolescência e inoperância dos sistemas tecnológicos existentes. Mesmo havendo sistemas eletrônicos, permanecem as dificuldades de consolidar as informações, seja pela falta de legislação de arquivo, seja por envolver outros setores ou instituições. Alguns especialistas apontam que a tecnologia agravou a organização e o acesso à informação (MICHENER, 2011, p.12). Outros dilemas seriam a dificuldade de delegar tarefas de forma adequada e a criação e

manutenção de um banco de dados dos pedidos e respostas, o que poderia reduzir em muito a carga de trabalho, aumentando a eficiência do sistema.

Os motivos, em geral, são a falta de recursos para sistemas e para a manutenção e treinamentos das equipes. A solução apontada nestes casos seria o uso de verbas de fundos governamentais ou parcerias com Organizações Não Governamentais (ONG), além da criação de uma carreira própria de profissionais de acesso à informação. A cobrança de taxas, apesar de possibilitar o retorno do investimento, pode desestimular o uso da própria lei e a divulgação.

Michener (2011) aponta também uma tendência de oposição entre solicitantes e administradores, com relutância de ambos em explicitar suas necessidades e possibilidades. Duas soluções são indicadas nesses casos: a primeira seria estimular e, se for o caso, constar na própria lei, a obrigação de os administradores ajudarem os solicitantes na formulação do pedido. A outra sugestão seria a intermediação de entidades, principalmente ONG, especializadas em técnicas de divulgação, por meio de plataformas e bases de dados *online* de pesquisa.

Outra sugestão indicada sobre os dilemas administrativos é a criação de medidas de desempenho atreladas às agências e aos servidores públicos, o que poderia melhorar uma

[...] tendência no sentido de “relatório de resultados”, ao invés do rastreamento do processo. Um método quantitativo para medir atrasos (um índice de indeferimento de fato) e negativas formais ao acesso tendem a ignorar os problemas sistêmicos e os obstáculos baseados no processo, no sentido de uma maior conformidade. (MICHENER, 2011, p.13).

Com relação aos dilemas dos Solicitantes, os especialistas apontam como maior problema o fato de que a legislação é feita pelos administradores, o que não incluiria as necessidades dos solicitantes. Ainda assim, os pedidos de informação tendem a ser vagos e indefinidos, além de se repetirem para diversas agências do governo. Michener (2011, p. 15) afirma que a tendência a pedidos amplos seria “uma resposta a suposição de que os administradores de liberdade de informação procurarão interpretar as solicitações de forma muito restrita”.

As soluções nesses casos seriam a promoção de campanhas educativas ao cidadão, além das possibilidades de mediação e comunicação com os solicitantes. Uma opção também seria a criação de atendimento preferencial para determinados grupos, por exemplo, jornalistas e pesquisadores. Cabe ainda citar a necessidade de registros das solicitações e recursos realizados, evitando o não reconhecimento posterior dos pedidos de informação.

Quanto aos Órgãos de supervisão, haveria três modelos principais: Revisão judicial, e as Comissões de Informação de Recomendações ou de Decisões vinculantes. Apesar de todos

apresentarem dificuldades, os especialistas defendem o último modelo, de decisão vinculante, como o mais adequado, especialmente em países onde a democracia ainda é muito dependente das normas legais, pois os administradores não agiriam com base na responsabilidade, mas apenas no cumprimento da lei (MICHENER, 2011, p. 16). Um ponto negativo apontado do modelo vinculante é a tendência de que as comissões percam seu caráter de mediação e suas decisões levem a disputas judiciais longas.

Os modelos judiciais tendem a gerar acúmulo e demora nas respostas, também pelo desconhecimento do tema pelos juízes. Em qualquer modelo, é indicado que sejam nomeados pelo menos três comissários buscando a imparcialidade e a objetividade dos agentes, apesar de isso não ser uma garantia de isenção política.

As soluções indicadas nestes dilemas passam por indicação de servidores nos órgãos executivos que sejam pontos focais com as comissões, de forma a facilitar e acelerar o trabalho; avaliações externas das comissões; e formações de equipes multidisciplinares nas comissões, indo além da tendência majoritária de profissionais de Direito.

Michener (2011) conclui que apesar da existência de fatores culturais locais, a implantação da conformidade pode ser alcançada por meio de ações de reforço do Estado de Direito e da democracia: a liberdade de informação da mídia, a competição política e reformas políticas progressivas. No primeiro caso, desde que não haja concentração de propriedade dos meios de comunicação, o acesso à informação beneficia a mídia ao permitir um jornalismo investigativo de maior qualidade, aumentando o número de fontes e gerando matérias melhores, além de permitir que os jornalistas e as empresas de mídia se defendam em caso de acusações indevidas.

Sobre as demais ações, o autor aponta que a concorrência estimula que os políticos tenham mais cuidado nas suas ações e permite que a sociedade exija mais transparência. As reformas políticas serviriam para compor um quadro mais equilibrado e coerente de representação dos interesses da sociedade, por meio de reformas eleitorais, do serviço público e da burocracia. Na conclusão geral, Michener (2011) afirma que os fatores essenciais para uma conformidade no acesso à informação seriam estimular e fazer valer o uso da lei, com destacado papel dos líderes e dos ativistas da informação, na resolução dos dilemas apontados na implantação das leis de acesso pelo mundo.

Por fim, com relação aos usos das leis de acesso à informação pública no mundo, há poucos estudos sobre os perfis dos demandantes de informação. Ainda assim, destacamos um estudo realizado no Canadá por Roberts (2002) (apud ACKERMAN; SANDOVAL, 2008) que aponta que os pedidos feitos pelos meios de comunicação e partidos políticos eram respondidos de forma diferenciada que os demais pedidos, o que confirmaria a alegada necessidade de jornalistas e pesquisadores não se identificarem ao testar o acesso à informação no Brasil. Outra pesquisa realizada na África do Sul revela que somente 30% das instituições públicas e 11% das instituições privadas sabiam da existência da lei de acesso naquele país. Ackerman e Sandoval (2008) afirmam, inclusive, que a maior parte dos usuários das leis de acesso no mundo são as empresas em busca de dados de interesse comercial.

Foi visto, portanto, que o direito de acesso à informação pública envolve diversas questões e dilemas, muitos ainda em aberto, que estão além da lei, envolvendo outras questões jurídicas, tecnológicas, administrativas e culturais. Na subseção seguinte, trataremos especificamente do caso brasileiro, tentando contextualizar melhor a questão do acesso à informação pública no país.

## **5 O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

Como a questão do acesso à informação depende da relação entre Estado, Sociedade e Informação, assim como da implantação do direito de acesso, entende-se que é importante abordar alguns traços de formação da identidade brasileira.

Para Faoro (2012) o Estado brasileiro tem como característica principal a herança portuguesa dos estamentos que, na prática, seria o grupo que governa e administra, junto ao rei, definindo os cursos do país. Ao contrário de uma classe, movida por interesses econômicos comuns, o estamento é um grupo amorfo, unido para o exercício do poder, estabelecendo uma dinâmica social baseada na desigualdade, com a ascensão possível somente pela riqueza ou pelo prestígio.

O surgimento do Estado moderno no Brasil teria como característica uma burocracia incipiente, mas que permanece com traços ainda predominantemente aristocráticos, onde toda a estrutura nascente do Estado se erigiu com base no predomínio do interesse dos grupos que o

dominavam, voltado para a expansão externa, mas marcado pelas disputas internas dentro do próprio Estado.

Por outro lado, a sociedade brasileira teria como uma de suas características fundamentais a indistinção entre o público e o privado, segundo Sergio Buarque de Holanda (1995). A ordem familiar, fundada no domínio privado patriarcal, seria um dos pilares da socialização brasileira, caracterizada pelos laços pessoais, incongruente com a impessoalidade e a racionalidade trazidas pelo Estado nascente.

O brasileiro seria fruto de uma formação baseada na ordem familiar, que sofreu o impacto da civilidade, tendo certa relutância em se submeter a uma ordem externa, mais disciplinada e regrada. Com base nesta ordem é que Holanda institui o conceito do Homem cordial, que teria se manifestado em várias esferas, inclusive na vida política. O resultado foi um distanciamento da realidade política e do papel que a população poderia ter exercido mais efetivamente:

Nossa independência, as conquistas liberais que fizemos durante o decurso de nossa evolução política vieram quase de surpresa; a grande massa do povo recebeu-as com displicência, ou hostilidade. Não emanavam de uma predisposição espiritual e emotiva particular, de uma concepção de vida bem definida e específica. (HOLANDA, 1995, p.160).

José Murilo de Carvalho, analisando a Velha República, aponta que a transformação do Estado e as medidas de racionalização adotadas (registros, vacinação obrigatória, entre outros) iam contra os anseios da população e as revoltas do período manifestaram esta insatisfação. Como os movimentos populares foram duramente combatidos, muitos acreditavam que a população permanecia indiferente às mudanças, no entanto, Carvalho (2003) aponta que essas eram posturas ativas de repúdio ao novo Estado que se fazia presente nas suas vidas cotidianas.

Para ele, em todos os casos “emergia um traço comum: a incapacidade do regime de incorporar o povo da rua, o povo politicamente ativo.” (CARVALHO, 2003, p.111). A República não via solução incorporando o povo, pois mesmo após as revoltas de diversos grupos da população – rural e urbano, os governantes entendiam que a solução cabia somente ao Estado; sem participação popular. Conforme descrito pelo autor:



[...] até 1930 não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado. [...] A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo. Quando o povo agia politicamente, em geral o fazia como reação ao que considerava arbítrio das autoridades. Era uma cidadania em negativo, se assim se pode dizer. [...] O Brasil era ainda uma realidade abstrata. (CARVALHO, 2011, p. 83).

Em estudo sobre o desenvolvimento da cidadania no Brasil, o autor retrata o que teria sido uma ordem contrária na implantação dos direitos, se comparado aos países com modelos semelhantes. Aqui, os direitos sociais viriam antes dos demais – políticos e civis – o que teria influenciado no exercício e no aprendizado da cidadania e, conseqüentemente, na formação da sociedade civil. “O brasileiro foi forçado a tomar conhecimento do Estado e das decisões políticas, mas de maneira a não desenvolver lealdade em relação às instituições.” (CARVALHO, 1996, p. 356).

Segundo o autor, a relação construída historicamente entre Estado e Sociedade civil teria como característica principal um jogo entre concessão e cooptação; o Estado brasileiro busca a Sociedade civil por meio de concessões, enquanto esta busca o Estado para o atendimento de interesses privados: o que o autor chama de ‘estadania’; uma ‘cidadania de Estado’.

## 5.1 O DIREITO DE ACESSO NO BRASIL

Estes elementos da identidade nacional se revelam também no estabelecimento de uma cultura de transparência e *accountability*. Conforme apontam Pinho e Sacramento (2009), além de fatores como a organização da sociedade civil e a descentralização governamental, a mudança de valores tradicionais para valores emergentes é um fator essencial para a implantação da *accountability* no país: “traços políticos convencionais, como clientelismo, paternalismo, patrimonialismo e personalismo prevalecem, resultando numa cultura política no qual o interesse individual se sobrepõe ao interesse coletivo.” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1360-1361).

Jardim afirma que a opacidade informacional é um traço estrutural do Estado brasileiro e sua relação com a sociedade, como fica evidente, por exemplo, nas estruturas de informação que são criadas para atender o usuário das organizações, que não significa necessariamente o atendimento do usuário final, o cidadão. Na sua pesquisa sobre a transparência da Administração pública brasileira, o autor identifica uma exclusão da sociedade civil como ator interessado na transparência e no acesso às informações (JARDIM, 1999, p. 194).

Conforme análise do autor sobre a LAI, a lei não possui mecanismos que privilegiem um ordenamento informacional que permita uma maior interação entre Estado e sociedade:

[...] a LAI aponta para diversos desafios na sua implantação. Um desses desafios consiste no fato de que a LAI insere o cidadão no epicentro numa ordenação jurídica à qual não corresponde uma ordenação equivalente no plano informacional. As possibilidades de minimizar essa defasagem [...] não estão contempladas no dispositivo legal. O cenário informacional do Estado brasileiro, exceções à parte, encontra-se, em geral, aquém das demandas da LAI e das possibilidades de fazer face aos direitos de acesso à informação por parte da sociedade. (JARDIM, 2012, p. 18).

O tratamento da informação e sua disponibilização ao cidadão também é tratado por Malin (2003) quando afirma que a transparência necessita de eficiência na gestão dos recursos públicos. A autora analisa o ambiente informacional da Administração pública brasileira como precário, sendo um dos motivos a dificuldade de gerir as relações cada vez mais complexas entre Estado e Sociedade civil pelo aumento do fluxo de informações e pela variedade de funções que são demandadas ao governo. O ambiente de informações seria marcado também por traços da nossa identidade como o patrimonialismo e uma modernização conservadora.

Um ambiente de informações rarefeito em termos de gestão, que supõe soluções espontâneas e deixa frouxo os padrões – ou pelo menos as regras de tradução entre diferentes padrões – tende a apresentar incompatibilidades com o funcionamento da pluralidade organizacional, característica do mundo atual. (MALIN, 2003, p. 127).

Estudo promovido pela CGU (2011d), em parceria com a UNESCO, sob a coordenação do professor Roberto DaMatta<sup>10</sup> revela a percepção dos servidores públicos federais com relação ao acesso à informação. Citaremos abaixo os principais resultados da pesquisa:

- a) a maioria dos servidores (74,8%) considera a sociedade distante do Estado, mas tende a ver no cidadão uma incapacidade de solicitar e usar as informações;
- b) há uma percepção dominante de que o Estado é o guardião da informação pública, mesmo pertencendo à sociedade;
- c) 50% dos servidores concordam totalmente que a informação pública é direito de todos os cidadãos e não há necessidade de justificativa para a solicitação;

---

<sup>10</sup> A pesquisa mediu a expectativa dos servidores com a aprovação da LAI que, na época, ainda não havia sido sancionada, pois estava tramitando no Congresso Nacional.

- d) 43% dos servidores concorda em parte que o servidor que nega uma informação solicitada deve ser responsabilizado por isso;
- e) com relação à existência de informações que devam permanecer eternamente em sigilo, há uma distribuição entre os servidores, mas uma maioria de 33,8% discorda desta afirmação e 24% concorda;
- f) sobre aspectos negativos do acesso à informação, a “Má utilização das informações” foi o aspecto mais citado (23,7%), ficando o aspecto “Nenhum” em segundo lugar com 17,8%. Cabe citar que outros aspectos tem relação com um suposto mau uso da informação como “Uso político da informação”, “Uso indevido pela imprensa”, “Vantagens para grupos de interesse bem situados”;
- g) sobre os aspectos positivos do acesso, “Mais transparência sobre a Administração Pública” foi o mais citado (38,3%), seguido pela “Redução, combate e prevenção da corrupção” (20,6%), “Fortalecimento da credibilidade da Administração Pública” (13%) e “Aproximação entre cidadão e Administração Pública” (8,6%). De uma forma geral, o grupo acredita que o acesso à informação traz mais benefícios que prejuízos;
- h) sobre as condições de implantação de uma política de acesso, apesar de a maioria afirmar que já possui uma cultura de divulgação de informações, não acreditam que o governo federal estaria preparado para executar essa política (47,6%). Os principais problemas seriam a falta de organização, a capacidade limitada de resposta, dificuldade na confiabilidade e no cruzamento dos dados;
- i) sobre os possíveis principais solicitantes, os servidores acreditavam que seriam Jornalistas (35,3%), Cidadão (24,6%) e a própria Administração pública (12%); e
- j) a pesquisa mostra certa incoerência entre os discursos e as práticas de tratamento da informação pública, por não existir critérios claros para a divulgação das informações, ou mesmo setores devidamente nomeados para esta função: 53,2% dos servidores dizem que o próprio setor responde aos pedidos, ou não sabe qual é o setor responsável (17,7%). Ainda sobre as condições, 61,5% dos servidores afirmou que raramente ou nunca há treinamentos sobre gestão de documentos ou segurança da informação.

O estudo conclui apontando uma coexistência das culturas de segredo e de acesso:

[...] é possível afirmar que há um movimento em curso de abertura e conscientização sobre a importância da transparência. [...]. Por outro lado, desafios deverão ser enfrentados para a implantação bem sucedida da lei. O primeiro deles é o enfrentamento da cultura do segredo. (CGU, 2011d, p. 18).

A maioria das mudanças necessárias para uma implantação efetiva do acesso às informações públicas foi mencionada também nas análises dos instrumentos legais, como sistemas e práticas intercambiáveis de gestão da informação; canais que facilitem a comunicação com o cidadão; e lideranças que permitam a mudança de processo cultural.

Alguns esforços pela transparência do Estado brasileiro se revelam na adoção de leis e procedimentos como a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>11</sup>, a Lei do *Habeas Data*<sup>12</sup>, a criação do Portal da Transparência<sup>13</sup> e da Carta de Serviços ao Cidadão<sup>14</sup>. Para a CGU, a lei de acesso se enquadra em um objetivo maior do governo brasileiro de dar mais transparência às suas ações, conforme apontam diversos materiais institucionais produzidos pelo órgão.

A cartilha “Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (CGU, 2011c) afirma a importância da lei de acesso para a inclusão do cidadão e para a gestão das políticas públicas, ressaltando que o aspecto mais importante é a mudança de uma cultura de sigilo, onde a informação pode ser apropriada de forma indevida, para uma cultura de acesso, onde a informação pública é um bem que pertence a todos.

## 5.2 APROVAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DA LAI

Considerando que o direito de acesso à informação é previsto desde a Constituição, há um período de mais de 20 anos entre a sua previsão e sua regulamentação. Neste ínterim, tivemos algumas outras iniciativas, como a Lei de Arquivos que, dentre outros, cria o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ). Esta lei (nº 8.159/1991) dispõe sobre a política nacional

---

11 Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101, de 04/05/2010, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

12 Lei do *Habeas Data*: Lei nº 9.507, de 12/11/1997, regula o direito de acesso às informações e disciplina o rito processual do *habeas data*.

13 Portal da Transparência lançado em 2004. Disponível em <[www.transparencia.gov.br](http://www.transparencia.gov.br)>. Acesso em: 28 maio 2015.

14 A Carta de Serviços ao Cidadão foi instituída pela Lei nº 6.932, de 11/08/2009, que dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa de reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a Carta de Serviços ao Cidadão, e dá outras providências.

de arquivos públicos e privados, deixando expresso no seu primeiro artigo que a gestão documental é dever do Poder Público, além de prever o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular ou coletivo (art. 4º) e uma classificação dos documentos. Da mesma forma que o acesso, a gestão dos documentos também está prevista na CF/88 (inciso XXXIII, art. 5º).

Em 1997, por meio do Decreto nº 2.134, foi regulamentado o acesso público aos documentos de arquivos sigilosos previsto na Lei de Arquivos, classificando-os como ultrassecreto, secreto, confidencial e reservado. Neste momento, regulamentava-se o sigilo dos documentos, antes da regulamentação do acesso. Além disso, foi revogado o Decreto, da época do regime militar, que cuidava da salvaguarda de assuntos sigilosos, fato significativo conforme afirma Indolfo (2013a, p. 12).

Nos anos seguintes, foram publicados os Decretos nº 4.553/2002 e nº 5.301/2004, ambos revogados posteriormente, e a Medida Provisória (MP) nº 228/2005, considerada um retrocesso (INDOLFO, 2013a), pois aumentou os prazos das categorias de sigilo dos documentos, além de criar a figura do sigilo eterno, permitindo a renovação indefinida do documento ultrassecreto. O Decreto nº 5.301/2004 instituiu a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas que analisava a ressalva de manter o documento em sigilo, prevista na Constituição. A MP 228/05 se tornou a Lei nº 11.111/2005 enfatizando a possibilidade de negação do acesso, o que gerou duas ações de inconstitucionalidade, nos anos de 2007 e 2008, de entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Procuradoria-Geral da República, devido a incompatibilidade entre a lei e a previsão constitucional.

Nesse momento, já havia no país um movimento em prol do reconhecimento e do estabelecimento do acesso à informação, o que ajudou a aprovação pela Câmara dos Deputados do Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 41 em 2010, que daria origem, no ano seguinte, à Lei de Acesso à Informação, conforme trajetória resumida abaixo (Lei de Acesso às Informações Públicas: um breve histórico, 2011):

a) 30/04/2010 a 20/04/2011- O PLC nº 41/2010 passa pelas Comissões do Senado de Constituição, Justiça e Cidadania; e de Ciência e Tecnologia, com pareceres favoráveis;

b) 22/08/2011 – O relator do Projeto de Lei (PL) na Comissão de Relações Exteriores, senador Fernando Collor (PTB-AL), apresenta relatório e texto substitutivo em que sugere a

manutenção do sigilo eterno sobre alguns documentos públicos. As mudanças propostas levariam o projeto de volta para a Câmara dos Deputados;

c) 31/08 a 13/09/2011 – Membros da Comissão apresentam emendas e voto em separado contra o substitutivo de Collor;

d) 22/09 a 25/10/2011 – o PL, embora sob regime de urgência para votação, não entra na pauta do plenário;

e) 25/10/2011 – A Lei nº 12.527, Lei de Acesso a Informação, é aprovada sem alterações em relação ao proposto pela Câmara dos Deputados, e sancionada pela Presidência da República em 02 de novembro de 2011.

Cabe lembrar que, no Brasil, os atores da Sociedade civil que participaram ativamente nesta trajetória foram entidades voltadas às ações de transparência e democratização, como a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), as organizações Transparência Brasil e Artigo19, a OAB, entre outras (MALIN, 2012a). Além da pressão interna, é importante destacar que a promulgação da Lei de Acesso foi fruto também da necessidade de o governo brasileiro cumprir com compromissos internacionais voltados à transparência, evitando assim permanecer em um grupo cada vez mais restrito de países que não aderiram ao acesso à informação pública, conforme explicita a cartilha da CGU (2011b, p.7) sobre a lei: “(...), o País integra-se, ainda, a um amplo grupo de nações que reconhece ser a informação sob a guarda do Estado um bem público.”.

### 5.3 AVALIAÇÕES DA LAI

Dentre as avaliações da LAI, algumas das quais já citadas brevemente, trataremos aqui de quatro principais. A primeira delas é a avaliação da CGU que utiliza a metodologia Escala Brasil Transparente (EBT)<sup>15</sup> (CGU, [2012b?]) para medir a transparência nos estados e municípios brasileiros, com 12 quesitos de avaliação, incluindo as Transparências Passiva e Ativa:

a) Exposição da regulamentação no *site* do estado ou município;

---

<sup>15</sup> A metodologia EBT está na sua 2º edição (EBT 2.0) e avaliou 1.613 entes federativos, enquanto a EBT 1.0 avaliou 519 entes, dentre municípios, estados e o DF.

- b) Existência de regulamentação;
- c) Regulamentação do SIC;
- d) Regulamentação da classificação de sigilo;
- e) Regulamentação da responsabilização do servidor;
- f) Regulamentação das instâncias recursais;
- g) Divulgação do atendimento presencial do SIC;
- h) Existência de atendimento pela internet pelo e-SIC;
- i) Possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso;
- j) Inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso;
- k) Respostas aos pedidos no prazo legal; e
- l) Respostas em conformidade com o solicitado.

Na metodologia, a CGU realizou pedidos de informação aos entes federados, sobre quatro temas (saúde, educação, assistência social e a regulamentação da LAI), buscando medir especialmente a efetividade da transparência passiva. Os resultados da avaliação da EBT encontram-se no capítulo seguinte, pois compõem a descrição do material empírico.

Outra avaliação é o *RTI Rating* (CLD, [2011?]), já mencionada anteriormente, que analisa a qualidade da legislação segundo princípios internacionais de acesso à informação. Nesta lista, o Brasil estaria em 18º lugar, com 108 pontos, de um máximo de 150. De um total de 61 critérios analisados, no Quadro 1, listamos alguns deles e as respectivas justificativas para a não pontuação máxima permitida.

**Quadro 1 – Critérios selecionados da legislação de acesso brasileira, segundo avaliação *RTI Rating***

Conjunto de critérios	Critério	Avaliação (se atende o critério)	Justificativa
<b>Escopo da lei</b>	Se abrange organizações com função pública e/ou aquelas que recebem orçamento público	Parcialmente	A lei brasileira cita apenas as entidades sem fins lucrativos que recebem recursos públicos (Art. 2, Lei 12.527/11)

<b>Conjunto de critérios</b>	<b>Critério</b>	<b>Avaliação (se atende o critério)</b>	<b>Justificativa</b>
<b>Procedimentos de requisição de acesso</b>	Requerentes só devem ser obrigados a fornecer identificação se for necessário para a entrega da informação (por ex., endereço ou telefone)	Parcialmente	A lei brasileira exige, em todos os casos, identificação do requerente por meio de um documento (Art. 12, Dec. 7.724/12)
	Os funcionários públicos devem fornecer assistência aos solicitantes de forma que os pedidos não fiquem vagos	Parcialmente	Apesar de prever a ajuda dos funcionários, há a previsão clara de não resposta no caso de pedidos de acesso considerados vagos (Art. 13, Dec. 7.724/12)
	Existência de regras claras sobre as taxas cobradas	Parcialmente	Há previsão de cobrança de taxas para alguns serviços (Art. 12, Lei 12.527/11)
<b>Exceções previstas</b>	No caso de conflito de leis, os padrões da lei de acesso triunfam sobre restrições de divulgação de informação de outras leis	Não	Não há menção sobre isto.
	As exceções devem estar de acordo com as normas internacionais	Parcialmente	Algumas menções são amplas. Além disso, a classificação dos documentos tende a excluir o acesso de um grupo indefinido de informações (Art. 23, Lei 12.527/11)
	A lei prevê que as exceções para proteção de interesse público não se aplicam a informações com mais de 20 anos	Parcialmente	As exceções estão atreladas aos prazos máximos de sigilo que, no caso brasileira, pode ultrapassar 20 anos (25 anos para classificação “ultra-secreta”)
<b>Recursos</b>	O órgão de supervisão independente tem independência financeira	Parcialmente	O orçamento é aprovado pelo Congresso, mas o órgão é ligado à Presidência da República.



Conjunto de critérios	Critério	Avaliação (se atende o critério)	Justificativa
	O órgão de supervisão independente tem mandato e competência para exercer suas funções, incluindo analisar e avaliar documentos classificados	Parcialmente	A Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) tem permissão para analisar os documentos classificados (Art. 35, Lei 12.527/11).
<b>Sanções e Proteções</b>	Existência de um sistema de correção de instituições que permaneçam falhando na divulgação das informações	Não	Não há menção sobre isto.

Fonte: Autora, com base nos dados (CLD, [2011?]) (Tradução nossa).

Uma terceira avaliação da lei é o estudo “Estado brasileiro e transparência” (MICHE-  
NER; MONCAU; VELASCO, 2014), realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), cujo  
objetivo foi avaliar o grau de cumprimento da LAI pelas instituições públicas brasileiras, in-  
cluindo todos os níveis e esferas do governo. A pesquisa focou em três pontos principais de  
avaliação: taxa de resposta, prazo de resposta e taxa de precisão da resposta. De acordo com a  
metodologia adotada, a taxa de resposta foi em média de 69% para os órgãos do Executivo e  
Legislativo, e 61% para o Judiciário, sendo que a precisão das respostas foi de 57% e 26%,  
respectivamente, lembrando que em todos os casos há divergências significativas entre órgãos  
de todas as esferas de governo. O estudo não estabelece um índice ideal, mas aponta que, para  
a implantação efetiva do direito de acesso à informação, são necessárias medidas de compro-  
metimento político e administrativo das instituições, assim como o uso da LAI pela sociedade,  
buscando não apenas o cumprimento das normas, mas também um *modus operandi* transpa-  
rente das instituições.

Um último estudo que cabe ser citado é o “Monitoramento da LAI em 2014” (ARTI-  
GO19, 2015), que identificou índice de resposta semelhante (68,2%) na avaliação da Transpa-  
rência Passiva de órgãos de nível federal, além de também sugerir melhorias na qualidade das  
respostas.

Em resumo, a legislação brasileira é bem avaliada, tendo como principais pontos positivos a abrangência das esferas, incluindo os três Poderes e níveis de governo, e a afirmação de que o sigilo é a exceção. O ponto negativo mais citado é a inexistência de um órgão externo e isento para tratamento dos recursos e para normatizar o acesso às informações, além de função especializada no campo da informação, conforme previsto pelos padrões internacionais. De toda forma, os estudos focam na capacidade de o Estado atender às demandas de acesso, cumprindo a lei e as prerrogativas de acesso à informação pública. No entanto, são raros os estudos sobre os atores que utilizam o acesso à informação, lacuna que esperamos ajudar a preencher com esta dissertação, já que o conhecimento sobre a demanda certamente contribuirá para o aperfeiçoamento do direito de acesso à informação pública.

## **6 MARCO EMPÍRICO**

Nesta seção, serão abordados os dois pontos principais da base empírica desta pesquisa – a Lei de Acesso à Informação e as notificações coletadas na Internet – além de apresentar a metodologia e as categorias utilizadas na classificação do material.

O direito de acesso à informação, regulamentado pela LAI, dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para garantir o acesso à informação, inclusive a adoção de legislação própria, conforme consta no seu artigo 45. No âmbito do Executivo Federal, o Decreto nº 7.724/2012 regulamenta os procedimentos de garantia de acesso à informação e classificação sob restrição de acesso. Existe ainda o Decreto 7.845/2012 que dispõe sobre a regulamentação de procedimentos para o credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo e sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento.

Segundo relatórios estatísticos da EBT (CGU, [2012b?]), na 1º edição da pesquisa, das 27 unidades federativas, cinco estados ainda não haviam implantado legislação própria: Amapá, Amazonas, Pará, Rio Grande do Norte e Roraima. Com relação às capitais, cinco delas também não tinham regulamentação própria (Aracaju/SE, Macapá/AP, Maceió/AL, Porto Velho/RO e São Luís/MA). Já na 2º edição, 3 (três) estados ainda permaneciam sem regulamentação da LAI (Amapá, Amazonas e Roraima), enquanto que nas capitais, apenas Aracaju/SE e Porto Velho/RO continuam sem norma própria.

Com relação aos municípios, o levantamento da CGU trabalha com uma amostragem aleatória para municípios com até 50mil habitantes, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2014, atingindo cerca de 9% dos municípios de cada estado. A título de ilustração, os dois estados com a melhor colocação na 1º edição da EBT apresentavam o seguinte panorama: São Paulo tinha três municípios (incluindo a capital) com regulamentação própria, de um total de 47 municípios avaliados, e o Paraná, tinha um município (a capital), de um total de 38 cidades. Já na 2º edição, São Paulo tinha 24 municípios com a lei regulamentada, enquanto o Paraná teve 4 municípios com regulamentação identificada.

A abrangência do campo de pesquisa empírico do ponto de vista dos instrumentos legais de regulamentação da LAI está apresentado no Quadro 2.

**Quadro 2 – Unidades Federativas (UF) do Brasil e municípios das capitais, com as respectivas normas de regulamentação da LAI**

UF/Capital	População	Legislação que regulamenta a LAI
Brasil	186.164.537	Lei 12.527/2011 e Decreto 7.724/2012
AC	790.101	Decreto 7.977/2014
AC/Rio Branco	363.928	Lei 1.915/2012
AL	3.321.730	Decreto 26.320/2013
AL/Maceió	1.005.319	Decreto 8.052/2015
AM/Manaus	2.020.301	Decreto 1.882/2012
AP/Macapá	446.757	Decreto 2.009/2015
BA	15.126.371	Lei 12.618/2012
BA/Salvador	2.902.927	Decreto 8.460/2103
CE	8.842.791	Lei 15.175/2012
CE/Fortaleza	2571896	Decreto 13.305/2104
DF	2.852.372	Lei 4.990/2012
DF/Brasília	2.852.372	Lei Distrital 4.990/2012
ES	3.885.049	Decreto 3.152-R/2012
ES/Vitória	352.104	Lei 8.286/2012 e Decreto 15.520/2012
GO	6.523.222	Lei 18.025/2013 e Decreto 7.904/2013
GO/Goiânia	1.412.364	Lei 9.262/2013
MA	6.850.884	Lei 10.217/2015

<b>UF/Capital</b>	<b>População</b>	<b>Legislação que regulamenta a LAI</b>
MA/São Luís	1.064.197	Decreto 47.272/2015
MG	20.734.097	Decreto 45.969/2012
MG/Belo Horizonte	2.491.109	Decreto 14.906/2012
MS	2.619.657	Lei 4.416/2013
MS/Campo Grande	843.120	Decreto 11.842/2012
MT	3.224.357	Decreto 1.973/2013
MT/Cuiabá	575.480	Lei 5.715/2013
PB	3.943.885	Decreto 33.050/2012
PB/João Pessoa	780.738	Lei 12.645/2013
PA	8.104.880	Decreto 1.359/2015
PA/Belém	1.432.844	Lei Ordinária 8.912/2012
PE	9.277.727	Lei de 14.804/2012
PE/Recife	1.608.488	Lei 17.866/2013
PI	3.194.718	Decreto 15.188/2013
PI/Teresina	840.600	Decreto 14.605/2014
PR	11.081.692	Decreto 10.285/2014
PR/Curitiba	1.864.416	Decreto 1.135/2012
RJ	16.461.173	Decreto 43.597/2012
RJ/Rio de Janeiro	6.453.682	Decreto 35.606/2012
RN	3.408.510	Decreto 25.399/2015
RN/Natal	862.044	Decreto 10.087/2013
RO	1.748.531	Decreto 17.145/2012
RR/Boa Vista	314.900	Decreto 204-E/2013
RS	11.207.274	Decreto 49.111/2012
RS/Porto Alegre	1.472.482	Decreto 18.302/2013
SC	6.727.148	Decreto 1.048/2012
SC/Florianópolis	461.624	Decreto 9.988/2012
SE	2.219.574	Instrução Normativa Conjunta 001/2012
SP	44.035.304	Decreto 58.052/2012
SP/São Paulo	11.895.893	Decreto 53.623/2012

UF/Capital	População	Legislação que regulamenta a LAI
TO	1.496.880	Decreto 4.839/2013
TO/Palmas	265.409	Decreto 462/2013

Fonte: Autora, com base em dados da CGU ([2012c?])

Com relação a aplicação da LAI no Executivo Federal, a CGU ([2012c?]) publica relatórios estatísticos desde o início da sua vigência em Maio de 2012. No período pesquisado, de Maio/13 até Abr/2015, houve 181.629 pedidos de acesso, sendo que na maioria (181.058) o acesso foi concedido. No caso das negativas de acesso, as razões apontadas são “Dados pessoais” (34,07%), “Informação sigilosa de acordo com legislação específica” com 12,64%, e “Pedidos genéricos” com 10,83% dos pedidos negados.

Com relação ao perfil dos solicitantes, dentre Pessoas físicas e jurídicas, a maioria é de pessoas físicas (94,93%) com nível superior (36,96%), cuja profissão, na maior parte, não foi classificada (“Outra” é a categoria com maior percentual). Como a classificação do perfil de solicitantes diz respeito a um dos interesses desta pesquisa, reproduzimos abaixo as Tabelas 1 e 2 com dados da CGU com a lista completa das profissões/perfil dos requerentes de acesso à informação.

**Tabela 1 – Profissão dos solicitantes de acesso da LAI – Pessoa Física, no período de Maio/13 a Abr/15**

Outra	18,86%
Empregado – setor privado	16,22%
Não informado	12,83%
Servidor público federal	9,34%
Estudante	11,13%
Prof. liberal/Autônomo	7,09%
Professor	5,46%
Empresário/Empreendedor	5,25%
Servidor público estadual	5,20%
Servidor público municipal	4,84%
Pesquisador	1,87%
Jornalista	1,31%
Membro de ONG nacional	0,33%
Membro de partido político	0,09%

Representante de sindicato	0,12%
Membro de ONG internacional	0,05%

Fonte: CGU ([2012c?])

**Tabela 2 – Perfil de Escolaridade dos solicitantes de acesso da LAI – Pessoa Física, no período de Maio/13 a Abr/15**

Ensino Superior	36,96%
Ensino Médio	26,03%
Pós-graduação	15,81%
Não informado	8,31%
Mestrado/Doutorado	7,46%
Ensino Fundamental	4,67%
Sem instrução formal	0,77%

Fonte: CGU ([2012c?])

Com relação ao perfil da natureza jurídica dos solicitantes, observa-se na Tabela 3, que para o nível federal o maior grupo de solicitantes seriam as pequenas e médias empresas e que a classificação utilizada não explicita o motivo da escolha; por exemplo, o motivo para separar os escritórios de advocacia das demais empresas.

**Tabela 3 – Perfil dos solicitantes de acesso da LAI – Pessoa Jurídica, no período de Maio/13 a Abr/15**

Empresa – PME	37,86%
Outro	21,56%
Org. não governamental	6,21%
Empresa – grande porte	11,37%
Não informado	7,01%
Sindicato/Conselho profissional	3,68%
Instituição de ensino e/ou pesquisa	2,12%
Escritório de Advocacia	1,85%
Órgão público municipal	3,82%
Veículo de comunicação	1,32%

Empresa pública/estatal	1,32%
Órgão público federal	1,23%
Órgão público estadual/DF	0,60%
Partido político	0,04%

Fonte: CGU ([2012c?]).

Com relação aos temas dos pedidos, a CGU os classifica em grupos, sendo que os três mais solicitados foram “Governo e Política – Administração pública”, “Economia e Finanças – Finanças” e “Ciência, Informação e Comunicação – Informação – Gestão, preservação e acesso”. Reproduzimos abaixo, na Tabela 4, os 10 temas mais comuns das solicitações de acesso à informação.

**Tabela 4 – Os 10 temas mais solicitados nos pedidos de acesso à informação, no período de Maio/13 a Abr/15**

<b>Categorias</b>	<b>Quantidade</b>	<b>% de Pedidos</b>
Governo e Política – Administração pública	21547	11,86%
Economia e Finanças – Finanças	21259	11,70%
Ciência, Informação e Comunicação – Informação – Gestão, preservação e acesso	11893	6,55%
Pessoa, família e sociedade – Previdência Social	11023	6,07%
Educação – Educação superior	10466	5,76%
Economia e Finanças – Administração financeira	6364	3,50%
Ciência, Informação e Comunicação – Comunicação	5767	3,18%
Pessoa, família e sociedade – Pessoa	5720	3,15%
Educação – Educação básica	5558	3,06%
Transportes e trânsito – Transporte Aquaviário	3660	2,02%

Fonte: CGU ([2012c?]).

## 6.1 UNIVERSO DA PESQUISA EMPÍRICA E METODOLOGIA

O universo de dados pesquisado é um banco de dados composto por um conjunto de notificações sobre o acesso à informação pública no Brasil. As notificações são coletadas na internet, enviadas por e-mail, por meio de um mecanismo de busca contendo a expressão “Lei de Acesso à Informação”. Considerando o período de recorte (Maio/2013 a Abril/2015) temos

um universo de 2.383 notificações sobre a Lei de Acesso. A título de ilustração, no período de Maio/2012 a Abril/2013, analisado por Malin et al. (2014), e usando o mesmo mecanismo de busca, foram 1.918 notificações, quantidade esperada em um primeiro momento de divulgação da lei.

O mecanismo em questão é o Alerta Google<sup>16</sup>, um serviço gratuito de monitoramento oferecido pela empresa Google que possibilita ao usuário realizar a pesquisa mediante alguns critérios previamente escolhidos, como por exemplo, termos, idiomas e fontes. No nosso caso, o filtro de pesquisa foi a palavra-chave “Lei de Acesso à Informação”.

Cabe lembrar que, quanto ao seu formato, as notificações são em sua maioria notícias conforme definição tradicional do Jornalismo<sup>17</sup>, incluindo aí reportagens de telejornais disponibilizadas na internet, notícias publicadas em *sites* institucionais e *blogs* de jornalistas. Mas, as notificações incluem também conteúdos em outros formatos, a saber: publicações em documentos oficiais (por exemplo, no Diário Oficial da União), processos judiciais, artigos de revistas acadêmicas eletrônicas, artigos em *sites* e *blogs* de instituições diversas, *blogs* pessoais, citações em redes sociais, seções de portais e *sites* da internet, relatórios e estudos completos, dentre outros.

Quanto ao conteúdo, as notificações tratam sobre diversos assuntos relacionados ao acesso à informação. Neste material, encontramos cobranças de órgãos de controle governamentais aos demais órgãos públicos que não disponibilizam informações obrigatórias nos seus portais na internet; jornalistas e colunistas de meios de comunicação denunciando a falta de resposta de pedidos feitos pelo SIC; processos judiciais que utilizam a LAI para obter informações ou tratam dela; eventos e treinamentos para capacitação de servidores e outros profissionais sobre a lei de acesso; dentre outros. As notificações mostram vários grupos de toda a sociedade acionando a lei, com objetivos variados, como por exemplo, para facilitar um acesso que, às vezes, já estava disponível; para servir de fonte às matérias; para entender o funcionamento de alguma política pública, etc.

---

16 Disponível em: <<https://support.google.com/alerts/?page=faq.html&hl=pt-BR>> e <<https://www.google.com/alerts?hl=pt-BR#1:2>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

17 “Do ponto de vista da estrutura, a notícia se define, no jornalismo moderno, como o relato de uma série de fatos, a partir do fato mais importante ou interessante; e, de cada fato, a partir do aspecto mais importante ou interessante.” (LAGE, 2006, p.17).



O material coletado pelo Alerta Google é enviado para um e-mail criado somente para esta atividade de pesquisa. A partir dos e-mails, selecionam-se as notificações para armazená-las em um banco de dados composto pelos seguintes dados das notificações: título, data, e o resumo da notificação, semelhante ao que se chama nas notícias jornalísticas de *lead*<sup>18</sup>, e o *link* para a fonte original de publicação. Esta etapa pode ser identificada como a etapa inicial da metodologia de Análise de Conteúdo, a preparação do material, conforme aponta Moraes (1999).

O banco de dados abastece um *site*, o Observatório da Gestão da Informação (OBGI), onde ficam disponíveis as notificações selecionadas e classificadas, de forma a manter um espaço de observação dos temas na internet, pois inclui também notícias relacionadas à Gestão da Informação e às Políticas Públicas de Informação, servindo de base para estudos e pesquisas na área.

### 6.1.1 Metodologia

A partir do universo de dados empíricos, realiza-se uma pesquisa exploratória, com base na metodologia de Análise de Conteúdo, buscando identificar os atores e inferir os interesses presentes nas notificações selecionadas. Antes disso, faremos uma breve apresentação da metodologia de Análise de Conteúdo, que teve seu início na década de 40, e passou por alguns períodos sem despertar o interesse dos pesquisadores, pois “sofreu as consequências de muita pesquisa rápida e nebulosa que deixou a impressão de que a Análise de Conteúdo pode provar tudo.” (BAUER, 2004, p. 214).

Um de seus precursores foi Harold Lasswell cujo objeto de pesquisa eram os efeitos dos Meios de Comunicação de Massa. Para ele, o processo comunicacional clássico (Emissor – Mensagem – Receptor) se resumia às seis questões centrais: Quem fala?; Para quem?; Para dizer o quê?; De que modo?; Com que finalidade?; Com quais resultados? (apud MORAES, 1999). A ideia era identificar nas diversas formas de comunicação, o emissor, a mensagem e os efeitos que ela causava no receptor. Com a industrialização do Jornalismo, estas questões deram origem ao *lead*, permitindo a padronização e maior agilidade no processo de geração

---

<sup>18</sup> *Lead*, ou Lide, é o resumo da notícia jornalística, localizado em geral no início da matéria, onde devem constar as informações essenciais que respondem às perguntas O que? Quem? Quando? Como? Onde?. Nas palavras de Lage (2006, p. 28), “Quanto ao conteúdo, o lide é o relato do fato principal de uma série, o que é mais importante ou mais interessante.”.

de notícias, de forma que bastava responder às seguintes perguntas básicas: O quê? Quem? Quando? Como? Onde? Por que?.

Em 1977, Laurence Bardin definiu a Análise de Conteúdo como um conjunto de técnicas sistemáticas e objetivas de descrição do conteúdo das mensagens, que mantém relação com a Semântica, Linguística, Lexicologia e a Análise de Discurso.

Conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 1977 apud VALENTIM, 2005, p.124).

A consolidação da metodologia variou entre abordagens totalmente quantitativas ou qualitativas, o que contribuiu para seu descrédito, pois em ambos os casos a tendência é que alguns dados sejam ignorados, fragilizando o rigor das pesquisas. Como afirmam Gobbi, Silva e Simão (2005, p. 74), “a análise de conteúdo sofreu as influências da busca da cientificidade e da objetividade recorrendo a um enfoque quantitativo que lhe atribuía um alcance meramente descritivo.”.

A Análise de Conteúdo foi retomada quando alguns pesquisadores defenderam o uso combinado das abordagens, em pesquisas quali-quantitativas, cuja principal característica é realizar inferências dos textos, conforme aponta Bauer: “Ela é uma técnica para produzir inferências de um texto focal para seu contexto social de maneira objetivada. [...]. Maneira objetivada refere-se aos procedimentos sistemáticos, metodicamente explícitos e replicáveis: não sugere uma leitura singular dos textos.” (BAUER, 2004, p. 191).

Em termos de execução, os autores identificam algumas fases de pesquisa que, considerando as devidas variações, podem ser resumidas da seguinte forma: Pré-análise, que inclui a seleção do material de análise e a delimitação do problema; Leituras de Exploração, que seria a fase mais longa, com “idas e vindas” na leitura do material, assim como na teoria e hipóteses de pesquisa; Tratamento do material, que inclui a classificação do material e a leitura aprofundada buscando as inferências do texto; Descrição, onde é feito o relatório de pesquisa com as inferências do texto; e a Análise final, onde o pesquisador busca conclusões sobre o significado do material e suas hipóteses.

Como qualquer metodologia, a Análise de Conteúdo exige alguns cuidados, especialmente com a seleção das amostras e a codificação dos dados, conforme aponta Bauer (2004). No primeiro caso, a seleção deve buscar um equilíbrio entre a representatividade do conjunto e a viabilidade da pesquisa, incluindo o tempo para codificação e interpretação. Com relação a codificação, é importante que as categorias sejam representativas da realidade, fidedignas (que permitam resultados persistentes em tempos ou por pessoas distintos) e válidas. Além disso, Moraes (1999) aponta outras características importantes das categorias: a exaustividade, homogeneidade (da mesma natureza) e a exclusividade mútua (não permitindo classificação dupla).

As vantagens da metodologia de Análise de Conteúdo é ser sistemática, pública e poder lidar com grandes quantidades de dados, apesar de ter algumas desvantagens como uma margem de inexatidão na interpretação, devido a separação dos dados, e uma tendência de desconsiderar as ausências como fator de revelação, pois foca na frequência dos termos. (BAUER, 2004, p. 212).

A Análise de Conteúdo como metodologia de pesquisa do universo de notificações relacionadas ao acesso à informação poderá mostrar, por meio da inferência, os atores das notícias (respondendo ao “Quem?”) e seus interesses (“Com qual finalidade?”) ao acionarem o acesso à informação. A metodologia permite analisar um material extenso e com formatos variados, além de permitir a continuidade da análise em outros períodos ou com outras categorias.

A partir do banco de dados de 2.383 notificações, procedeu-se à etapa de definição da Unidade de análise, que corresponde à seleção do material que foi submetido à análise de conteúdo. No nosso caso, a Unidade de análise é a notificação completa selecionada, pois entendemos que o *lead* da matéria não seria suficiente para responder aos objetivos da análise. Apesar de as informações analisadas constarem em trechos das notícias, em muitos casos, foi necessária a leitura completa do texto pela pesquisadora para responder às perguntas.

As notificações foram numeradas sequencialmente para retirada de uma amostra aleatória quantitativa e sistemática, com intervalo de confiança de 95% e erro amostral de 5%, considerando-se um universo finito (menor que 10.000 notificações). A opção para a seleção aleatória sistemática foi escolher as notícias dentro de um mesmo parâmetro de proximidade, de acordo com um intervalo numérico entre elas.

Assim, como mostra a Tabela 5, a amostra foi de 384 unidades de análise<sup>19</sup> que deram origem a um banco de dados reduzido, somente com as notificações selecionadas, que foram submetidas a classificação de categorias. As unidades de análise foram salvas em formato *Portable Document Format* (PDF) de forma que o conteúdo permanecesse à disposição para consultas futuras, evitando perda do conteúdo devido à alteração de *links* na internet.

**Tabela 5 – Universo de Notificações e Amostra – valores mensais**

<b>Mês/Ano</b>	<b>Nº notificações</b>	<b>Nº Amostra</b>
Maio/2013	127	16
Jun/2013	127	16
Jul/2013	92	11
Ago/2013	93	11
Set/2013	87	11
Out/2013	78	10
Nov/2013	71	9
Dez/2013	69	8
Jan/2014	54	7
Fev/2014	43	5
Mar/2014	46	6
Abr/2014	51	6
Maio/2014	71	13
Jun/2014	41	8
Jul/2014	39	7
Ago/2014	128	24
Set/2014	161	30
Out/2014	141	26
Nov/2014	172	32
Dez/2014	150	28
Jan/2015	124	23

<sup>19</sup> No Apêndice A está disponível uma lista com as 384 Notificações selecionadas como amostra, com respectivos endereços eletrônicos e data.

<b>Mês/Ano</b>	<b>Nº notificações</b>	<b>Nº Amostra</b>
Fev/2015	110	20
Mar/2015	174	32
Abr/2105	134	25
<b>Total</b>	<b>2383</b>	<b>384</b>

### 6.1.2 As categorias

A definição das categorias obedeceu ao objetivo da pesquisa de identificar os atores que abordam a LAI na notificação. Para identificar estes atores nas notificações, adotamos como guia o conceito de que, a nosso ver, considera a fonte presente em qualquer texto: “Sistema (pessoa, máquina, organização ou instituição) de onde provém a mensagem, no processo comunicacional.” (LÁZARO; NEIVA JR., 2001, p. 317). Portanto, o ator é quem gera a mensagem contida na notificação, diferente do veículo que produz a notificação.

É importante esclarecer que quem usa a LAI ou fala sobre ela é sempre o ator gerador da notificação que não deve ser confundido com o veiculador da notificação. O ator gerador da notificação é um ator social que utiliza o acesso à informação pública. Para facilitar a distinção, chamaremos a fonte da notificação de ator, lembrando que ambos podem ser pessoas ou organizações. Considerando-se esta distinção entre ator e veiculador, e a diversidade de formatos e conteúdos citados na descrição do material empírico, exemplificamos abaixo dois casos de notificações e seus atores identificados.

Na notificação “Legislativo é o poder menos transparente” (**Figura 1**)<sup>20</sup>, o Ator é a Fundação Getúlio Vargas (FGV), responsável pela pesquisa em questão, mas o veiculador é o jornal “Folha de São Paulo”.

<sup>20</sup> A partir deste trecho, todas as Figuras ilustram trechos das Notificações citadas.

**Figura 1 –Notificação “Legislativo é o poder menos transparente”**



Fonte: Folha de São Paulo. 11 nov. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1546243-legislativo-e-o-poder-menos-transparente.shtml>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

No segundo exemplo, “Prefeitura tem 3,2 mil cargos vagos” (**Anexo B**), o ator é o jornal “A Cidade” que acionou a LAI, conforme explicitado na matéria: “Os dados foram obtidos pela A Cidade junto à Secretaria de Administração por meio da Lei de Acesso à Informação.” (PAVINI, 2014, p.1). Neste caso, o veiculador é o mesmo, pois o jornal também foi o responsável pela notícia.

Em outros casos, quando o ator não estava explicitado e não foi possível identificá-lo ao longo de toda a unidade de análise, optou-se por classificá-lo na categoria “Não identificado” (vide exemplo no **Anexo C**).

Para operacionalizar o conceito de Sociedade civil, recorreremos a uma classificação nacional de natureza jurídica elaborada pelo IBGE, órgão responsável por prover os dados e informações oficiais do país, e que serve de base para as pesquisas realizadas pelo órgão. A classificação em questão é a Tabela de Natureza Jurídica 2014 (IBGE, 2013), elaborada pela Comissão Nacional de Classificação (CONCLA), vigente desde Janeiro/2014.

A classificação define 5 (cinco) grupos principais, cada um com diversos subgrupos, conforme lista completa no **Anexo D**. Nossa classificação foi realizada conforme os 5 grandes grupos, mas muitas vezes, para classificar o ator gerador da notificação dentro de alguns

destes grupos, foi necessário pesquisar a identificação da natureza jurídica do ator gerador. Nestes casos, foi feita uma consulta através do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) das organizações na página da internet da Receita Federal (2016). Segundo a CONCLA, as definições das categorias são as seguintes:

- a) Administração Pública<sup>21</sup>: “A categoria Administração Pública compreende os órgãos públicos, as autarquias e as fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (IBGE, 2013). Inclui os órgãos autônomos, com função de fiscalização e controle (Ministério Público e Tribunais de Contas). São 26 subgrupos;
- b) Entidades Empresariais: inclui organizações empresariais de diversas formas, incluindo também as empresas públicas. Esta categoria possui também 26 subgrupos;
- c) Entidades sem fins lucrativos: organizações de naturezas diversas, mas sem objetivo de lucro. Inclui 19 tipos de entidades como Cartórios, Partidos políticos, Instituições de ensino privadas, Sindicatos, ONG, Associações profissionais, dentre outros;
- d) Pessoas Físicas: a classificação se guia pela atividade econômica dos entes, tendo 6 subgrupos, incluindo, por exemplo, produtores rurais e candidatos a cargos políticos;
- e) Organizações internacionais e Outras Instituições extraterritoriais: abarca sedes nacionais de órgãos internacionais e unidades diplomáticas de países estrangeiros no Brasil.

Foi criada pela pesquisadora a categoria dos “Não identificados” para os casos onde não foi possível identificar claramente o ator gerador.

Tendo como foco de interesse principal a análise dos atores da Sociedade civil, as três categorias que a compõem – Entidades Empresariais, Entidades sem fins lucrativos e Pessoa Física – foram melhor detalhadas para explorar e refinar a análise dos tipos de atores que encontramos, conforme será visto na seção 7.

---

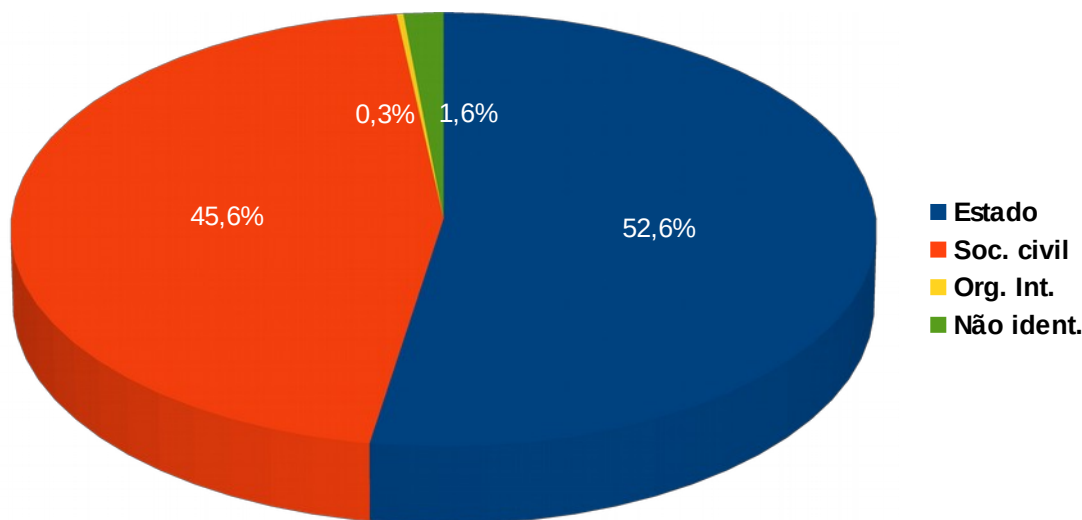
21 Apesar de Estado e Administração Pública serem conceitos diferentes, não faremos tal distinção neste trabalho. Optou-se por manter exatamente os mesmos nomes das categorias utilizadas na classificação do IBGE. Além disso, a definição do IBGE da categoria Administração Pública é bastante abrangente. Portanto, nos capítulos seguintes, Estado e Administração Pública podem ser considerados equivalentes.

## 7 RESULTADOS DA ANÁLISE EMPÍRICA

Veremos agora os resultados da análise empírica dos dados, apontando os principais atores geradores de notificações. Para enriquecer a análise qualitativa, são apresentados também alguns exemplos dos textos das notificações recebidas, considerados ilustrativos de interesses e motivações.

A visão geral das notificações, segundo a categorização de pessoa jurídica, mostra no período completo de 24 meses, de Maio/2013 a Abril/2015, uma participação maior do Estado, com 52,6% das notificações, e a Sociedade civil com 45,6%, restando 1,6% de notificações na categoria Não identificados e 0,3% das Organizações internacionais, conforme mostra o Gráfico 1 abaixo.

**Gráfico 1 – Participação dos Atores nas notificações, no período completo (Maio/2013 a Abr/2015)**



Analisando os dois períodos separadamente, temos uma diferença relativa pequena entre os principais atores, pois de Maio/13 a Abr/14, a Sociedade civil ficou com a maioria das participações (57,8%), enquanto que no período seguinte, Maio/14 a Abr/15, o Estado ficou com a maioria de 57,1%. Apesar da diferença nos períodos, o quadro geral revela um equilíbrio entre Estado e Sociedade civil. A participação de cada Ator distribuída por



trimestres encontra-se na Tabela 6, com os valores relativos do período completo analisado, permitindo visualizar melhor a distribuição no período.

**Tabela 6 – Distribuição percentual trimestral da participação dos Atores no período de Maio/2013 a Abr/2015**

<b>Período</b>	<b>% Estado</b>	<b>% Soc. civil</b>	<b>% Org. Internacionais</b>	<b>% Não identificados</b>	<b>Total</b>
<b>1º Trim. (Maio-Jul/13)</b>	51,2	48,8	0,0	0,0	100%
<b>2º Trim. (Ago-Out/13)</b>	43,8	56,3	0,0	0,0	100%
<b>3º Trim. (Nov-Dez/13 e Jan/14)</b>	33,3	66,7	0,0	0,0	100%
<b>4º Trim. (Fev-Abr/14)</b>	29,4	70,6	0,0	0,0	100%
<b>5º Trim. (Maio-Jul/14)</b>	39,3	57,1	3,6	0,0	100%
<b>6º Trim. (Ago-Out/14)</b>	57,5	40,0	1,3	1,3	100%
<b>7º Trim. (Nov-Dez/14 e Jan/15)</b>	59,0	37,3	3,6	0,0	100%
<b>8º Trim. (Fev-Abr/15)</b>	61,0	37,7	1,3	0,0	100%

Sobre a categoria das Organizações internacionais, a única notificação encontrada trata sobre o 100º país do mundo a adotar uma lei de acesso à informação pública (Paraguai) e a fonte é a *Access Info Europe*, organização internacional especializada no direito de acesso à informação. A notificação faz um panorama do cenário mundial com base em estudos realizados pela entidade.

Comparando os dados de 2013 a 2015 com a análise do 1º ano de vigência da LAI (2012) realizada por Malin et al. (2014), através do mesmo mecanismo de busca, é interessante notar que o Estado, mesmo ainda sendo maioria, teve uma queda significativa na participação das notificações: de 70% no período de Maio/2012 a Abr/2013, para 52,6% entre Maio/2013 e Abr/2015. E a Sociedade civil teve um aumento nas participações (de 30% para 45,6%), o que indica um equilíbrio entre os atores centrais, especialmente se considerarmos que em um dos períodos analisados (Maio/2013 a Abr/2014), a Sociedade civil supera o

Estado em número de notificações. Em termos conclusivos, os dados revelam uma tendência ao crescimento do uso do acesso à informação pela Sociedade civil, apesar de o foco na vigilância intra-estatal (MALIN et al., 2014, p. 114) ainda estar bastante presente nas notificações.

### 7.1 A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO

Apesar de não ser objeto desta dissertação refinar a pesquisa sobre a participação do Estado, medida aqui através da categoria da Administração Pública, chamamos atenção para alguns pontos que devem ser aprofundados em uma pesquisa futura. Destaca-se a participação dos chamados Órgãos públicos autônomos<sup>22</sup> (IBGE, 2013), com função de controle, tem uma participação recorrente como atores de notificações, não só em ações de avaliação da execução do acesso à informação, mas também em ações investigativas, vide o caso envolvendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Tribunal de Contas da União (**Figura 2**).

---

22 Segundo a classificação do IBGE, os Órgãos Públicos Autônomos incluem os órgãos públicos dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, dos Municípios e do DF; os órgãos públicos integrantes do Ministério Público da União (Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar, Ministério Público do DF e dos Territórios); os órgãos públicos do Ministério Público Estadual; e os órgãos públicos do Tribunal de Contas dos Municípios do Rio de Janeiro e São Paulo. (IBGE, 2013).

**Figura 2 – Notificação “PGR dá parecer contrário a mandado do BNDES para impedir TCU de ter acesso a empréstimos secretos”.**

psdb.org.br  
<http://www.psdb.org.br/pgr-da-parecer-contrario-mandado-bndes-para-impedir-tcu-de-ter-acesso-emprestimos-secretos/>

---

## PGR dá parecer contrário a mandado do BNDES para impedir TCU de ter acesso a empréstimos secretos

Segundo a coluna “Radar”, do jornalista Lauro Jardim, a Procuradoria-Geral da República deu parecer contrário a um mandado de segurança apresentado pelo BNDES no Supremo Tribunal Federal, contra um pedido do Tribunal de Contas da União de acesso a informações sobre os financiamentos do banco ao grupo J&F, dono da JBS Friboi, Eldorado Celulose, Vígor, Banco Original entre outras empresas. De acordo com o colunista, o BNDES se recusa a enviar ao TCU informações como o rating de crédito, o saldo das operações de crédito, a situação cadastral e a estratégia de hedge do grupo, alegando que esses dados estão sob sigilo bancário. No parecer, o subprocurador-geral da República Paulo Gustavo Gonet Branco afirmou que as operações bancárias lastreadas em recursos públicos não podem ser protegidas pelo sigilo bancário.



Há mais de um ano o senador Alvaro Dias vem tomando medidas para tentar quebrar o sigilo das operações de empréstimo feitas pelo BNDES. Inicialmente, o senador recorreu à Lei de Acesso à Informação para obter explicações do governo Dilma que justificassem o sigilo nos empréstimos a países estrangeiros. A resposta, segundo o senador, não convenceu e, de fato, não explicou o porquê da necessidade desses empréstimos possuírem a tarja de secretos. Posteriormente, durante audiência na Comissão de Assuntos Econômicos, houve questionamento ao presidente do BNDES, Luciano Coutinho, sobre a manutenção deste sigilo. O dirigente do banco, como lembra Alvaro Dias, afirmou que a decisão buscava respeitar a legislação de outros países, o que levou o senador a questionar Coutinho sobre a falta de respeito com a Constituição brasileira, que impõe transparência e publicidade dos atos públicos.

Fonte: Site do PSDB. Disponível em: <<http://www.psdb.org.br/pgr-da-parecer-contrario-mandado-bndes-para-impedir-tcu-de-ter-acesso-emprestimos-secretos/>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

A identificação destas instituições mostra o exercício do controle institucional, pois a maioria diz respeito à fiscalização e cobrança, seja de cumprimento da lei, seja de requisitos de transparência e gestão responsável dos administradores. Seria o que O'Donnell (1998) chamou de *accountability* horizontal, que podem ser acompanhadas de ações de *accountability* vertical, exercida pela Sociedade civil organizada, e indica a permanência da vigilância intra-estatal identificada no primeiro ano de vigência da lei.

Nesta mesma notificação é possível destacar ainda dois pontos interessantes sobre o controle exercido pelo próprio Estado. Primeiro, o fato de que representantes eleitos (no caso, o senador Álvaro Dias) também usam o acesso à informação como mecanismo de controle das instituições. Percebe-se pelos casos das notificações onde políticos eleitos usam o acesso

à informação, interesses envolvendo a disputa política, mas também a transparência de ações públicas. Em ambos os casos, podemos entender que o acesso à informação contribui para uma concorrência política mais acirrada, que seria uma das consequências benéficas do acesso à informação para a democracia, como aponta Michener (2011). Uma outra possibilidade diz respeito ao que foi identificado em pesquisa da CGU (2011d), onde esperava-se que a própria Administração Pública estaria dentre os principais solicitantes de informação após a publicação da LAI.

Como segundo destaque, percebe-se que as negativas de acesso à informação ocorrem também em resposta às demandas de órgãos e servidores públicos. Isto reflete, a nosso ver, o quanto a noção de “segredo de Estado” é de caráter estruturante e ainda muito presente nas instituições, demonstrando a resistência na permissão do acesso não somente aos cidadãos, mas ao próprio Estado, reforçando o fato de que o sigilo ainda é uma característica da Administração Pública.

Um terceiro ponto que merece menção com relação ao Estado é o que foi apontado em estudo de Michener (2011), quando a própria LAI é utilizada como justificativa para negar o acesso às informações públicas, como mostra a matéria de Janeiro/2014 (**Figura 3**).

**Figura 3 – Notificação “ONG acusa governo de negar informações sobre compra de antirretrovirais”**

**ONG acusa governo de negar informações sobre compra de antirretrovirais**

31/01/2014 - 17h



O Grupo de Trabalho Sobre Propriedade Intelectual (GTPI), coordenado pela Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (Abia), informou que teve negado o pedido que fez ao Ministério da Saúde sobre a estimativa de compras para cada um dos antirretrovirais utilizados no tratamento do HIV em 2014. O grupo critica a negativa da Pasta, alegando que fez a mesma reivindicação no ano passado e foi atendido. O governo, por sua vez, informa que está se valendo de uma prerrogativa de restrição prevista na Lei de Acesso à Informação para não disponibilizar tais dados.

“A Lei de Acesso à Informação garante que alguns tipos de dados, como estes, fiquem reservados para proteger o Estado. Estas informações nos resguardam para o momento da negociação com a indústria farmacêutica. Se eles (laboratórios) souberem com mais precisão quantos medicamentos temos nos estoques e quais são nossas necessidades, usarão isso para cobrarem o preço que quiserem e não aquele que achamos justo”, afirma o diretor do Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais do Ministério da Saúde, Fábio Mesquita.

Em relação à Pasta ter divulgado as mesmas informações no ano passado, o diretor do Departamento afirma que isso aconteceu porque houve um pedido informal do GTPI e este foi respondido por e-mail ao próprio solicitante, evitando que a questão se tornasse pública. “Considero o trabalho da ABIA sério e exemplar. Fiz, recentemente, uma referência internacional a esta instituição. Mas, como dessa vez o pedido foi formal, via Lei de Acesso à Informação, tivemos de responder, também, formalmente.”

Segundo Mesquita, se a informação tivesse sido solicitada novamente por algum representante da sociedade civil organizada e com a garantia de que não chegaria à indústria farmacêutica, possivelmente teria sido divulgada.

Fonte: Agência de Notícias da AIDS. 31 jan. 2014. Disponível em: <[http://agenciaaids.com.br/home/noticias/noticia\\_detalhe/21873#.VjpdwLerSUK](http://agenciaaids.com.br/home/noticias/noticia_detalhe/21873#.VjpdwLerSUK)>. Acesso em 06 mar. 2016.

A possibilidade de acesso informal aos dados revela uma visão da informação como sendo de posse do agente público, permitindo um tratamento diferenciado das informações, dependendo da forma e de quem solicita a informação. Este exemplo pode indicar que, apesar de a lei de acesso estar em vigor, não há uma política de informação clara com diretrizes sobre a gestão das informações públicas, e que possa servir para sanar casos de dúvidas ou situações mais específicas.

Situação semelhante ocorre com o caso já citado referente ao poeta Mario de Andrade (CGU, 2015) onde também percebe-se a relevância de uma política pública de informação, incluindo a revisão de normas e procedimentos relacionados, pois, no caso em questão, mesmo havendo a predominância do interesse público no acesso, há outras previsões legais incompatíveis. Conforme aponta Jardim,

O termo *acesso* relaciona-se, portanto, a um direito, mas também a dispositivos que o viabilizem, ou seja, um conjunto de procedimentos e condições materiais que permitem o exercício efetivo desse direito. As experiências históricas das últimas três décadas deixam claro que não *se viabiliza o direito à informação governamental sem políticas públicas de informação*. (JARDIM, 1999, p. 72, grifo do autor).

Podemos fazer um paralelo entre os dispositivos citados pelo autor e os dilemas de conformidade descritos por Michener (2011): como este autor aponta, questões tecnológicas, administrativas, culturais, etc, são tão importantes quanto as questões legais para viabilizar o acesso à informação. Na verdade, uma política pública sobre qualquer tema envolve normas e procedimentos de áreas correlatas, mas esta característica tende a se tornar mais complexa ainda no caso de políticas públicas de informação, já que, como afirma Braman (2006), elas perpassam outras políticas. Este seria, inclusive, um dos motivos para a dificuldade apontada por Silva e Tomael (2009) de uma definição para o conceito de política pública de informação.

Ainda sobre o caso dos antirretrovirais, a notificação é um exemplo de que as negativas de acesso podem revelar outros aspectos além da cultura do sigilo, como a necessidade de aperfeiçoamento da definição de informação pública e sua utilidade. Ao mesmo tempo em que uma informação pode ser de interesse público e deva ser divulgada, seu sigilo pode também ser necessário para uma gestão pública eficaz. Neste caso, mesmo havendo um “teste de danos”, solução adotada em alguns países que procura identificar possíveis danos na divulgação em comparação com o interesse público, a questão central é que o sigilo é necessário para o exercício de algumas funções estatais, como apontam alguns autores (FILGUEIRAS, 2011).

## 7.2 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Tendo como objeto principal a análise dos atores geradores das notificações da Sociedade civil, responsáveis por 45,6% do total, optou-se por fazê-la através das três categorias já citadas na subseção 6.1.2: Entidades Empresariais, Entidades sem fins lucrativos e Pessoas Físicas. Utilizando estes critérios de classificação, temos a seguinte distribuição apresentada na Tabela 7.

**Tabela 7 – Distribuição relativa trimestral da participação dos Atores da Sociedade Civil no período de Maio/2013 a Abr/2015**

<b>Período</b>	<b>% Entidade Empresarial (Empresas)</b>	<b>% Entidade sem fins lucrativo</b>	<b>% Pessoa Física</b>	<b>Total Soc. Civil</b>
<b>1° Trim. (Maio-Jul/13)43,8</b>	42,9	33,3	23,8	100%
<b>2° Trim. (Ago-Out/13)</b>	72,2	22,2	5,6	100%
<b>3° Trim. (Nov-Dez/13 e Jan/14)</b>	56,3	31,3	12,5	100%
<b>4° Trim. (Fev-Abr/14)</b>	75,0	16,7	8,3	100%
<b>5° Trim. (Maio-Jul/14)</b>	43,8	43,8	12,5	100%
<b>6° Trim. (Ago-Out/14)</b>	21,9	56,3	21,9	100%
<b>7° Trim. (Nov-Dez/14 e Jan/15)</b>	35,5	64,5	0,0	100%
<b>8° Trim. (Fev-Abr/15)</b>	24,1	51,7	24,1	100%
<b>Total</b>	<b>41,1</b>	<b>44,6</b>	<b>14,3</b>	<b>100%</b>

Os dados mostram uma participação equilibrada entre Entidades empresariais (41,1%) e Entidades sem fins lucrativos (44,6%), com uma prevalência deste último grupo. Com relação aos trimestres separadamente, observa-se uma inversão na predominância destes dois grupos: nos primeiros quatro trimestres, as Entidades empresariais tem maior participação, enquanto que nos três trimestres finais, as Entidades sem fins lucrativos tem maior participação. A transição fica evidente no 5° trimestre onde ambos ficam com a mesma participação (43,8%). A participação das Pessoas físicas, apesar de pequenas variações, permanece reduzido em comparação aos demais grupos.

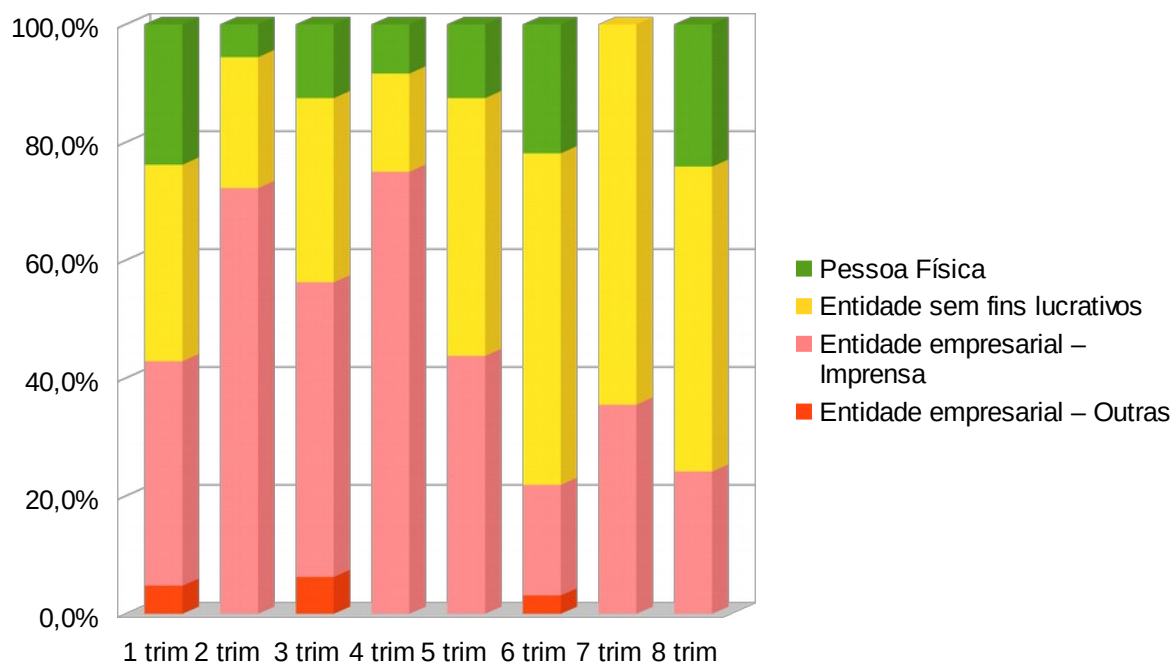
No entanto, a análise mais detalhada do grupo das Entidades empresariais mostra que a maioria destas entidades são empresas de comunicação, que denominamos aqui de Imprensa. Por isso, achamos necessária uma classificação mais precisa deste grupo, o que resultou nas quatro categorias: Pessoas Física, Entidade Empresarial – Outras, Entidade Empresarial – Imprensa e Entidade sem fins lucrativos, cujas participações são apresentadas na Tabela 8 e no Gráfico 2 abaixo.

**Tabela 8 – Distribuição relativa trimestral da participação dos Atores da Sociedade civil no período de Maio/2013 a Abr/2015**

Período	% Entidade Empresarial (Empresas)		% Entidade sem fins lucrativos	% Pessoa Física	Total Soc. Civil
	Outras	Imprensa			
1º Trim. (Maio-Jul/13)	4,8	38,1	33,3	23,8	100%
2º Trim. (Ago-Out/13)	0,0	72,2	22,2	5,6	100%
3º Trim. (Nov-Dez/13 e Jan/14)	6,3	50,0	31,3	12,5	100%
4º Trim. (Fev-Abr/14)	0,0	75,0	16,7	8,3	100%
5º Trim. (Maio-Jul/14)	0,0	43,8	43,8	12,5	100%
6º Trim. (Ago-Out/14)	3,1	18,8	56,3	21,9	100%
7º Trim. (Nov-Dez/14 e Jan/15)	0,0	35,5	64,5	0,0	100%
8º Trim. (Fev-Abr/15)	0,0	24,1	51,7	24,1	100%



**Gráfico 2 – Distribuição relativa trimestral da participação dos Atores da Sociedade Civil no período de Maio/13 a Abr/15**



### 7.2.1 Entidades Empresariais e Imprensa

A análise do grupo das Entidades Empresariais aponta que ele é composto, em sua maioria, pela Imprensa, representando 95,8% do total deste grupo, enquanto as Outras entidades empresariais respondem por 4,2%. O peso da Imprensa dentre as Entidades empresariais fica mais claro se analisarmos esse grupo separadamente, conforme mostra a Tabela 9 abaixo.

**Tabela 9 – Participação das Entidades Empresariais – valores relativos trimestrais no período de Maio/2013 a Abr/2015**

Período	% Entidade Empresarial (Empresas)		Total Entidades Empresariais
	% Imprensa	% Outras	
<b>1º Trim. (Maio-Jul/13)</b>	88,9	11,1	100%
<b>2º Trim. (Ago-Out/13)</b>	100,0	0,0	100%
<b>3º Trim. (Nov-Dez/13 e Jan/14)</b>	88,9	11,1	100%
<b>4º Trim. (Fev-Abr/14)</b>	100,0	0,0	100%
<b>5º Trim. (Maio-Jul/14)</b>	100,0	0,0	100%
<b>6º Trim. (Ago-Out/14)</b>	85,7	14,3	100%

Período	% Entidade Empresarial (Empresas)		Total Entidades Empresariais
	% Imprensa	% Outras	
<b>7º Trim. (Nov-Dez/14 e Jan/15)</b>	100,0	0,0	100%
<b>8º Trim. (Fev-Abr/15)</b>	100,0	0,0	100%
<b>Total</b>	<b>95,8</b>	<b>4,2</b>	<b>100%</b>

Com relação as Entidades Empresariais, desde o início, chamou atenção o fato de a Imprensa ocupar a quase totalidade deste grupo, já que correspondem às empresas de comunicação. As Outras Empresas aparecem em notificações com artigos mencionando a importância do acesso para a gestão transparente, ou ainda como fornecedor de serviços para o setor público, como consultorias, por exemplo. Mas, em nenhuma delas é relatado o uso do acesso à informação diretamente pela empresa.

Comparando com o perfil dos solicitantes de acesso, Pessoa Jurídica, da CGU ([2012b?]), observa-se que os índices são diferentes. Pelos dados da CGU, as Empresas são responsáveis por cerca de 49% dos acessos, enquanto os veículos de comunicação teriam apenas 1,3%. Ainda que as classificações não permitam uma comparação, uma das explicações pode ser o fato de que nem sempre os solicitantes de informação se identificam como tal. No caso da Imprensa, pelo menos, sabe-se que alguns jornalistas evitam se identificar ao solicitar acesso à informação, temendo não obter respostas. Alguns pesquisadores de Entidades também relatam este fato ao mencionar a necessidade de identificar de que forma o cidadão comum é atendido pela LAI.

Sobre a atuação da Imprensa, um primeiro ponto que ficou evidente foi a utilização da LAI como instrumento de trabalho, buscando dados para basear a redação de matérias jornalísticas, além da fiscalização das ações públicas, especialmente os veículos de comunicação Folha de SP, Estado de SP e A Cidade, apontando uma possível absorção do uso do acesso à informação na sua rotina de trabalho (**Figura 4**) (vide também **Anexo G**).

**Figura 4 – Notificação “Como a lei de acesso pode fazer a diferença”**

## Como a lei de acesso pode fazer a diferença

30 de julho de 2013

Em vigor desde 16 de maio de 2012, a **Lei de Acesso à Informação** vem se tornando uma ferramenta cada vez mais importante, em especial no trabalho dos jornalistas. E quem ganha com isso é a população.

**Confira quatro bons exemplos recentes:**

- 1) Uma informação pública historicamente envolta em sigilo na **Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul** veio à tona em julho graças à nova lei: o setor ou gabinete em que estão lotados cada um dos 1.148 funcionários com **cargos em comissão (CCs)** do parlamento gaúcho. As informações foram obtidas pela repórter Adriana Irion, de ZH.  
  
[Clique aqui para ver o mapa dos CCs da Assembleia do RS \(http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/politica/pagina/ccs-da-assembleia-legislativa.html\)](http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/politica/pagina/ccs-da-assembleia-legislativa.html)
- 2) Um relatório de dados fornecido pelo **Tribunal de Contas da União (TCU)**, por meio da Lei de Acesso à Informação, mostra que três ministros extrapolaram os gastos permitidos com **passagens aéreas** para as chamadas “representações institucionais”, viagens que seriam motivadas pelo exercício do cargo e cujos destinos são mantidos em segredo. A reportagem é de Vinicius Sassine, do jornal O Globo.
- 3) O **Tribunal de Contas da União (TCU)** desembolsou mais de R\$ 1 milhão para ressarcir as **despesas médicas** de seus 13 ministros em 2011 e 2012, valor 67,4% superior ao previsto em duas portarias do próprio tribunal que estipularam o “montante máximo destinado ao ressarcimento das despesas com assistência à saúde das autoridades”. Cada portaria previu um gasto máximo de R\$ 300 mil por ano. O repórter Vinicius Sassine, do jornal O Globo obteve, por meio da Lei de Acesso à Informação, os valores gastos pelo TCU.
- 4) A **Força Aérea Brasileira (FAB)** passou a divulgar no próprio site dados de **voos** feitos por autoridades dos Três Poderes. A decisão de tornar públicas informações como origem, destino, data e nome da autoridade solicitante, número de passageiros e motivo da viagem foi tomada depois que o jornal Folha de S.Paulo revelou que um ministro e os presidentes da Câmara e do Senado usaram aviões oficiais para ir ao jogo da seleção brasileira no Rio e a uma festa na Bahia. Para pesquisar os dados, basta acessar o site [www.fab.mil.br](http://www.fab.mil.br) (<http://www.fab.mil.br>), clicar no item “acesso à informação” e, por fim, em “registro de voos”.

Fonte: Blog Livre Acesso. 30 jul. 2013. Disponível em: <<http://wp.clicrbs.com.br/livreacesso/2013/07/30/como-a-lei-de-acesso-pode-fazer-a-diferenca/?topo=77,1,1,,77>>. Acesso em 06 mar. 2016.

O uso do acesso à informação como instrumento dos jornalistas seria uma das consequências positivas, permitindo uma maior autonomia dos meios de comunicação, conforme apontado por Alejandro Guerrero (2008), diminuindo a dependência das fontes exclusivas, aumentando a credibilidade dos veículos, ou mesmo facilitando a realização de reportagens investigativas (MICHENER, 2011).

Para Canela e Nascimento, além do uso das informações nas suas atividades jornalísticas e investigativas, a Imprensa teria outros dois papéis fundamentais no exercício do direito de acesso às informações públicas: o papel relevante de agendamento dos temas na sociedade e na fiscalização dos governantes.

A função de fiscalização estaria relacionada ao papel da imprensa nos processos de *accountability*, não só pelas revelações, mas pelas consequências que elas podem trazer para a

punição de governantes (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 112). O caso da “lista suja”<sup>23</sup> do trabalho escravo é um exemplo de fiscalização exercida pela Imprensa (**Anexo H**), pois o acesso à informação serviu como instrumento de questionamento da decisão do Judiciário de cancelamento do cadastro:

Diante da liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal proibindo o governo federal de divulgar a 'lista suja' do trabalho escravo, solicitei, com base na Lei de Acesso à Informação, que o Ministério do Trabalho e Emprego (responsável pela lista desde 2003) fornecesse os dados dos empregadores autuados em decorrência de caracterização de trabalho análogo ao de escravo e que tiveram decisão administrativa final, entre dezembro de 2012 e dezembro de 2014. Ou seja, um conteúdo aproximado do que seria a 'lista suja' se estivesse disponível.” (SAKAMOTO, 2015, p.1).

Sobre o papel de agendamento, o uso cotidiano da LAI divulga não apenas o instrumento de acesso, mas as informações públicas acessadas que, muitas das vezes, são desconhecidas pela sociedade. Os temas pautados pela Imprensa seriam também pautados pela sociedade. Esta capacidade de agendamento influenciaria não somente a população, mas também as autoridades, podendo influenciar a construção da agenda política. Esta visão é baseada na teoria do Agendamento (ou *Agenda Setting*, ou ainda Teoria dos Efeitos a Longo Prazo):

Trata-se de uma construção teórica que pensa a ação dos meios não como formadores de opinião, causadores de efeitos diretos, mas como alteradores da estrutura cognitiva das pessoas. É o modo de cada indivíduo conhecer o mundo que é modificado a partir das ações dos meios de comunicação de massa – ação esta que passa a ser compreendida como um “agendamento”, isto é, a colocação de temas e assuntos na sociedade. (HOHLFELDT; MARTINO; FRANÇA, 2011, p. 129).

Um bom exemplo da capacidade de agendamento da Imprensa é a repercussão da Operação Lava Jato<sup>24</sup> que, mesmo tendo grande relevância, permanece como pauta quase cotidiana dos meios de comunicação desde o início das investigações. No caso das notificações, apesar de haver abordagens recorrentes do acesso à informação como instrumento de combate a corrupção, muitos ensejadas pelos fatos do cenário nacional no período, não foram encontrados usos explícitos do acesso à informação no combate à corrupção; exceto menções à possibilidade de desvios de recursos, etc. Acreditamos que as

23 A “lista suja” de trabalho escravo é o “Cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo”, realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), mas que foi suspenso desde Dezembro/2014 por liminar do Supremo Tribunal Federal (STF). (MTE, 2016).

24 A Operação Lava Jato é tida como a maior investigação sobre corrupção conduzida até hoje no país, a partir da investigação de uma rede de doleiros, o que levou a descoberta de um esquema de corrupção envolvendo representantes do Estado, representantes de empresas privadas e públicas. (OPERAÇÃO..., [2015?]).

citações diretas sobre corrupção sejam evitadas, considerando-se que as investigações permanecem em curso, evitando sanções legais de Entidades, da Imprensa e mesmo de representantes eleitos.

### 7.2.2. A participação das Entidades sem fins lucrativos e Pessoas físicas

Com base nas notificações, observa-se que o aumento da participação das Entidades sem fins lucrativos no 2º ano diz respeito aos estudos de acompanhamento da própria LAI, incluindo avaliação e execução, produzidas por muitas ONG e Associações, pois boa parte destas avaliações tem sua divulgação a partir de Maio/2014, sendo contabilizados no nosso 2º período.

Além disso, alguns fatos ocorridos geraram muita repercussão envolvendo ações de acesso promovidas por estas Entidades, como por exemplo, a crise hídrica em São Paulo<sup>25</sup>, que foi pauta do acesso à informação por entidades como a Artigo 19 e o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), usando o direito de acesso como instrumento para analisar a situação da crise, avaliar ações do setor público e exigir respostas dos responsáveis.

Dentre o material analisado, os exemplos relacionados à crise hídrica de SP (**Anexo E**) são os que mais se aproximam do exercício de *accountability*, pois o acesso à informação pública é utilizado de várias formas no controle social pela Sociedade civil, incluindo a cobrança de responsabilidade dos gestores públicos, conforme mostra o *lead* da matéria sobre o levantamento da entidade Artigo 19:

“A Artigo 19 lança hoje (10) o relatório 'Sistema Cantareira e a Crise da Água em São Paulo – a falta de transparência no acesso à informação', que avalia o grau de transparência dos órgãos públicos envolvidos na gestão da crise hídrica que assola o estado de São Paulo.” (ARTIGO 19, 2014, p.1).

Outro exemplo de fato que gerou uma quantidade significativa de notificações do grupo das Entidades foi o estudo realizado pela FGV (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014), de avaliação da LAI entre todos os Poderes e níveis da Administração pública, que teve bastante divulgação pela imprensa e instituições, gerando entrevistas de pesquisadores e reações de vários órgãos públicos. Um último exemplo foi a divulgação da “lista suja” de

25 O auge da crise hídrica no estado de São Paulo teve início em meados de 2014, quando o sistema Cantareira, principal conjunto de reservatórios que abastece a região metropolitana de SP, atingiu índices de volume de água muito baixos, gerando a possibilidade de falta de água nos meses seguintes. A crise repercutiu até o início de 2015. (ARTICLE 19, 2014).

trabalho escravo que também foi objeto de acesso à informação por Entidades, mas teve destaque inicial pela Imprensa.

Sobre o uso da LAI voltado ao controle social, destacamos um outro exemplo (**Anexo F**) que descreve algumas tentativas de acesso de um dos fundadores de uma entidade de Recife/PE, o grupo Direitos Urbanos: “Grupo Direitos Urbanos/Recife usa a Lei de Acesso à Informação como ferramenta para debater o impacto de obras privadas e decisões do poder público sobre a cidade” (CORNILS, 2013, p.1). A matéria aborda a atuação do grupo cobrando do governo uma gestão pública de acordo com os interesses da população, indo além do controle do orçamento, mas buscando a responsabilidade na delegação de poderes dada pelos eleitores. Este também é um caso que pode ser considerado como um exercício de *accountability*.

A atuação da Entidade Direitos Urbanos é um bom exemplo de uma das funções da transparência, conforme citadas por Aguilar Rivera (2008, p. 28-29), voltada para a correção de políticas públicas equivocadas. A transparência permite que o Estado melhore sua capacidade de desenvolvimento de políticas públicas, na medida em que permite a avaliação ou contribuição dos demais atores interessados, chegando até a fortalecer a autoridade dos governos perante a sociedade.

No caso das Entidades sem fins lucrativos, apesar da grande incidência de Associações e Fundações privadas como a FGV, Artigo19, Instituto Ethos, com interesses voltados para a pesquisa e estudos avaliativos do tema, percebe-se um conjunto de fontes e interesses mais variados. Para além da maioria dos casos voltados ao controle social, também exercido por entidades como a OAB, Observatórios Sociais e a Confederação Nacional de Municípios (CNM), há interesses voltados ao exercício da profissão, como os Sindicatos e Associações profissionais (**Figura 5**).

### Figura 5 – Notificação “Página 340 – 10/04/2015 – DJMA”

**Página 340 • 10/04/2015 • DJMA**

Publicado por Diário de Justiça do Estado do Maranhão (extraído pelo JusBrasil) - 10 meses atrás

Impetrados: Secretário Municipal de Educação e Secretário Municipal de Administração de AlcântaraR. Hoje.Vistos, etc.Trata-se de Mandado de Segurança impetrado por Sindicato dos Servidores Públicos de Alcântara contra ato omissivo do Secretário Municipal de Educação e do Secretário Municipal de Administração de Alcântara.O impetrante visa, em sede liminar, que lhe seja "assegurado o direito ao acesso as informações públicas (...) referentes à estrutura administrativa da SEMED; relação nominal dos professores efetivos e suas respectivas lotações (destacando os licenciados, em desvio de função e com dobra de carga horária); relação nominal de professores contratados e suas respectivas lotações; cópia das folhas de pagamento de janeiro a abril/2014-60% e 40% do FUNDEB".Sustenta possuir direito líquido e certo às informações buscadas, dado o que dispõe o art. 8º, III, da CRFB e as leis 12.527/11 e 11.494/2007. Defende que a demora na prestação jurisdicional pode levar a Administração Municipal a proceder ao incorreto "rateio do excedente do percentual de 60% do FUNDEB", além de inviabilizar "o poder de negociação do Sindicato, ora Impetrante, no plano de cargos e carreiras do magistério frente à Administração Municipal de Alcântara-MA".Requisitadas as informações, as respectivas autoridades coatoras restaram silentes (fls. 39/42).Vieram-me conclusos. Decido.O acesso à informação pública, matéria objeto da presente demanda, é um direito fundamental, previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da CFRB/88. Ressalvados os casos de imprescindível sigilo à segurança da sociedade e do Estado, o

Fonte: Diário de Justiça do Estado do Maranhão. *Site da Jusbrasil*. 10 abr. 2015. Disponível em:<<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/89471616/djma-10-04-2015-pg-340>>. Acesso em: 06 mar. 2016.

Com relação às Pessoas Físicas, apesar da incidência pequena, encontramos os usos mais variados dentro da Sociedade civil. Destacamos inicialmente o acesso à informação motivado por interesses pessoais. Além do interesse pela renumeração de representantes do Estado, que foi tema frequente no início de vigência da LAI, percebe-se que motivações pessoais diversas mobilizam os atores a buscar informação pública. No exemplo da notificação “Uso da Lei de Acesso revela pedidos inusitados e falta de conhecimento” (**Anexo I**) são mencionados três casos. No primeiro deles, um corretor de imóveis pediu os *e-mails* de servidores do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas para envio de propaganda de imóveis. Mais curioso é que a notificação indica que o solicitante deixou sua intenção clara, demonstrando que seria um pedido legítimo para ele, e que foi atendido pelo órgão. Nos outros dois casos, os pedidos de acesso pediam referências sobre uma profissional (advogada) e sobre um réu de processo judicial.

Estes poderiam ser exemplos, de acordo com Carvalho (2011), de como a Sociedade civil recorre ao Estado para atendimento de interesses privados. Compreender esta relação pode ser importante na medida em que a LAI faz parte de um arcabouço legal voltado para a implantação do controle social, onde espera-se que a Sociedade civil exerça papel de fiscalizador da gestão pública, o que pode ser novidade para este grupo.

Ainda sobre este exemplo, percebe-se também uma indefinição sobre o que é informação pública, privada, pessoal que talvez mereça ser discutida mais amplamente, pois os e-mails dos servidores, apesar de serem institucionais, são de uso individual.

Outra consideração sobre o grupo de Pessoas Físicas é o uso do acesso à informação com foco na transparência e no controle da gestão pública, de forma semelhante ao que ocorreu nas Entidades e na Imprensa. A notificação acima aponta que o segundo tema de interesse dos pedidos de acesso ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas é a prestação de contas públicas. Outros exemplos de cidadãos interessados na transparência da gestão pública são apontados em matéria de Março/2015 (**Figura 6**).



**Figura 6 – Notificação “Campistas pedem informação à Prefeitura sobre contrato com fornecedor”**


Data: 30/03/2015 - 00:01:01

## Campistas pedem informação à Prefeitura sobre contrato com fornecedor

Cidadãos querem transparência oferecida por lei sancionada pela presidente Dilma

Sancionada pela presidente Dilma Rousseff, em 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação tem sido reivindicada por diversos cidadãos campistas, de diferentes setores de atividade. Nos últimos dias, professores, DJ's, aposentados e integrantes de outras categorias deram entrada na Secretaria de Administração e Gestão de Pessoas (SMAGP), da Prefeitura de Campos dos Goytacazes. Eles querem informações sobre contratos celebrados entre o poder público e seus fornecedores.

Como os pedidos podem ser feitos gratuitamente por qualquer cidadão brasileiro – em todo o território nacional – a órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público – a professora concursada Denise Dias Batista exerceu o seu direito de acesso à informação. Ela pede acesso à cópia integral do contrato celebrado com a empresa Queimados Empreendimentos Agrícolas Ltda. A Queimados presta serviços de locação de imóveis – entre eles o prédio onde funciona a Secretaria Municipal de Obras, na Avenida Nilo Pessanha. “Somente este contrato custa R\$ 18 mil por mês”, revelou.



(Foto: Ministério da Justiça)

Fonte: Site do Jornal *online* Terceira Via. 30 mar. 2015. Disponível em: <[http://www.jornalterceiravia.com.br/noticias/campos\\_dos\\_goytacazes/67143/campistas-pedem-informacao-a-prefeitura-sobre-contrato-com-fornecedor...](http://www.jornalterceiravia.com.br/noticias/campos_dos_goytacazes/67143/campistas-pedem-informacao-a-prefeitura-sobre-contrato-com-fornecedor...)>. Acesso em: 06 mar. 2016.

Por fim, cabe uma observação sobre um grupo não destacado nas categorias – os Pesquisadores – que está distribuído entre Administração Pública (pesquisadores de universidades públicas), Pessoas Físicas (autores de artigos) e Entidades sem fins lucrativos (pesquisadores de instituições privadas). Além da participação em pesquisas e estudos sobre o tema, vale destacar as demandas envolvendo a própria profissão, como o acesso aos dados abertos das bases de dados do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) ou da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (**Figura 7**) e dos salários da Universidade de São Paulo (USP) (**Anexo J**). Apesar

de representarem tentativas de acesso a dados para pesquisa, este tipo de demanda representa também o interesse próprio e voltado às dinâmicas profissionais do grupo.

**Figura 7 – Notificação “Acesso à informação: CGU manda pedido de planilhas da CAPES para a gaveta”**

Open Knowledge Brasil *Rede pelo Conhecimento Livre* 

---

## ACESSO À INFORMAÇÃO: CGU MANDA PEDIDO DE PLANILHAS DA CAPES PARA A GAVETA

---

fevereiro 24, 2015 em [Ciência Aberta](#), [Dados Abertos](#), [Lei de Acesso](#), [transparência](#)

A solicitação era para que a [CAPES](#) divulgasse as planilhas com os componentes da avaliação Qualis periódicos de todas as áreas – conforme pode ser visto [neste](#) e [neste outro post](#). Cada uma das 24 coordenações de área do órgão é responsável por estabelecer os critérios que definem a nota dos periódicos onde é publicizada a ciência produzida no Brasil. Essa nota tem um papel fundamental para a avaliação acadêmica, pois é a partir dela que se mede a produtividade, se avaliam pesquisadores e programas de pós-graduação e se distribuem verbas e bolsas. Ademais, a nota QUALIS está diretamente relacionada às relações de poder estabelecidas entre aqueles que controlam os canais de comunicação científica e a comunidade científica de modo geral.

Fonte: Site Open Knowledge Brasil. 24 fev. 2015. Disponível em: <<http://br.okfn.org/2015/02/24/aceso-a-informacao-cgu-manda-pedido-da-capes-para-a-gaveta/>>. Acesso em 06 mar. 2016.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conclusões expostas nos resultados da análise empírica são inferências retiradas do material de pesquisa, a partir das quais faremos algumas conclusões e apontamentos tendo por base os pressupostos teóricos que guiaram este trabalho. Procuraremos apontar também possibilidades futuras de pesquisas.

Sobre a participação dos atores sociais identificados, é importante lembrar que, em termos globais, não foram encontrados dados ou indicadores consolidados referentes aos solicitantes de acesso à informação para que se possa fazer alguma comparação com outros países, a ponto de identificar um comportamento mundial ou específico brasileiro. Há, no entanto, uma similaridade que aponta para a dificuldade do reconhecimento e da utilização do direito de acesso pela Sociedade civil. O fato de os dados oficiais da CGU apontarem que a maior parte dos usuários brasileiros possuem grau de escolaridade de nível Superior pode ser um sinal dessa dificuldade.

Pelo levantamento empírico desta dissertação, vimos que a Imprensa e as Entidades sem fins lucrativos são os grupos que mais usam o acesso à informação pública na Sociedade civil brasileira. Neste sentido, uma primeira sugestão de pesquisa seria analisar os pedidos de acesso realizados ao Executivo Federal brasileiro, com base nos dados liberados pela CGU no final de 2015 que, com certeza, contém dados interessantes sobre o acesso à informação no país.

Em relação ao controle institucional do Estado, a vigilância interna é positiva e esperada, mas acrescentaríamos a importância de focar na conformidade do acesso à informação, e não apenas na execução da lei. Como apontado, a conformidade significa atender ao objetivo da lei e os anseios da sociedade, indo além do cumprimento das normas, efetivando o direito de acesso. Neste sentido, talvez sejam necessárias análises mais qualitativas do desempenho da LAI, ainda que as análises quantitativas sejam igualmente importantes.

Como aponta Michener (2011, p. 13), “Os dilemas administrativos, assim como os políticos, também têm a ver com uma tendência no sentido do 'relatório de resultados', ao invés do rastreamento do processo.”. Relatórios quantitativos tendem a agrupar os dados pelos resultados gerados, dificultando a identificação precisa do problema. Negativas de acesso, por exemplo, podem resultar da permanência da cultura do sigilo, mas também podem resultar de

dificuldades na gestão de arquivos, ou ainda, da incompreensão dos pedidos de acesso. O fato é que índices numéricos agrupam este conjunto de fatores no mesmo grupo, e percebe-se, dentre os órgãos públicos, uma tendência à divulgação somente de dados estatísticos.

Por isso, poderia ser interessante realizar avaliações da LAI com os grupos de atores da Sociedade civil que mais utilizam a lei, assim como os servidores de todos os níveis do governo que a colocam em prática. Caberia à CGU, como instituição que vem liderando este processo, investir neste tipo de acompanhamento da execução da lei, o que também poderia ser realizado por pesquisadores e outras instituições.

Ainda sobre a conformidade do direito de acesso, destacamos uma outra dificuldade que parece ser comum aos países, conforme apontado por Michener (2011), dentro do grupo dos solicitantes de informação: os pedidos considerados vagos ou genéricos. No Brasil, é um dos motivos que podem ser usados como justificativa para a negativa de acesso, chegando a ser o terceiro motivo das negativas, conforme dados da CGU ([2012c?]).

Apesar de a classificação dos pedidos como vagos merecer uma análise mais detalhada, já que esta determinação é feita pelo próprio Estado, entendemos que os pedidos vagos refletem, em boa parte, o que Gómez entende como a falta de transparência, ou seja, a falta de um alinhamento entre as necessidades informacionais do Estado e da Sociedade civil. Por isso mesmo, a busca pela melhoria da qualidade dos pedidos deve ser um exercício de ambos: por um lado, o Estado deve se fazer acessível; por outro, a Sociedade deve acessá-lo cada vez mais, buscando um ambiente informacional que tenha sentido para todos os atores envolvidos (GONZÁLEZ DE GOMÉZ, 2002, p. 36).

Uma questão que nos parece central é a convivência do Sigilo com o Acesso que precisa ser mais discutida, pois são dois aspectos da mesma questão, com tendência a se tornar um dilema cada vez mais delicado, considerando o avanço da tecnologia e o interesse crescente pela abertura dos dados. No início da pesquisa, imaginávamos encontrar sinais deste dilema no material pesquisado, mas isto não aconteceu. As notificações refletem, em boa parte, a insatisfação com negativas de acesso, mas nenhum caso problematizou a questão de forma mais ampla.

O México, um dos países considerados como referência na adoção de leis de acesso à informação pública, reconhece a importância da proteção dos dados pessoais como uma

questão paralela ao acesso de dados, vide o próprio nome do órgão responsável, o Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI, na sigla em espanhol). Segundo o material pesquisado, teórico e empírico, nos parece que, no Brasil, esta questão foi dada por resolvida, com a determinação clara da prevalência do acesso, ou não é tratada com a devida relevância.

Aliada a questão da proteção de dados, os critérios de acesso à informação pública, a nosso ver, também merecem uma discussão mais ampla. O interesse público é essencial, mas além de ser um conceito amplo, pode ser incompatível com critérios de sigilo, como por exemplo, os dados privados ou envolvendo a segurança pública. O chamado “teste de danos” em alguns países pode ser útil, mas podem ser casos a serem analisados individualmente, podendo gerar mudanças futuras. Todo este conjunto de questões permite uma agenda ampla de pesquisas, envolvendo, por exemplo, a CI com o conceito de Informação, mas também a Ciência Política, o Direito e a Administração Pública.

Com relação ao acesso à informação e as políticas públicas de informação, dado o histórico nacional e as dificuldades de definição abordados no marco teórico, arriscamos afirmar que o direito de acesso ainda é frágil no país. Além do pouco tempo de existência, falta uma rede de sustentação para sua consolidação em termos conjunturais, incluindo ordenamento legal, rearranjos administrativos e mudanças de procedimentos. Algumas diretrizes principais poderiam ser adotadas para ajudar na implantação do acesso à informação, mesmo sendo objeto de revisão permanente por meio de estudos de acompanhamento. A LAI como um elemento de uma política pública de informação oferece um rico campo de pesquisas, especialmente dentro da Ciência da Informação.

Apesar de não ser evidente na maioria das notificações, é possível perceber uma distinção entre o público e o privado e os respectivos papéis dos atores estatais e civis, buscando informação e responsabilização dos gestores. Em uma releitura de intérpretes como Faoro (2012) e Holanda (1995), talvez encontremos algumas mudanças na relação entre Estado e Sociedade civil. Há sinais de uma sociedade não tão passiva perante as determinações do Estado, percebendo que não cabe somente a ele a construção da estrutura social e o desenvolvimento da democracia. Assim como a cultura de sigilo convive – e talvez permaneça assim durante um tempo – com a cultura do acesso, os valores sociais tradicionais

relacionados a cultura do patrimonialismo (PINHO; SACRAMENTO, 2009) conviverão por um tempo com valores emergentes relacionados à *accountability* e ao interesse coletivo.

Neste sentido, consideramos que um dos indícios identificados de mudanças que reforçam esta hipótese é uma atuação conjunta dos diversos atores sociais. Em parte das notificações, tanto nos estudos quanto nas ações de *accountability*, Estado e Sociedade civil atuaram em conjunto, com a participação coordenada de várias organizações, incluindo universidades, entidades, associações e órgãos públicos (**Anexo K**). Esta articulação dos grupos de atores dentro da sociedade em prol de objetivos comuns, como o controle social, revelaria ações de *accountability* em rede, conforme apontado por Buranelli e Taylor (2007). Apesar de estes autores tratarem da rede de *accountability* entre instituições governamentais, permanece a ideia de que o controle funciona por meio da articulação entre organizações. Estudos de casos podem contribuir para a compreensão desta dinâmica e para confirmar uma possível tendência na sociedade brasileira.

Baseado nos dados apresentados, concluímos que a Sociedade civil vem exercendo o direito de acesso à informação pública e que a tendência é o uso cada vez mais frequente, apesar de todas as particularidades e as dificuldades existentes no país e aquelas relatadas pelas experiências internacionais.

No Brasil, pelo menos, acreditamos que o aprimoramento do direito de acesso à informação será levado adiante por meio da atuação das Entidades civis, como ONG, associações e instituições de pesquisa, além da Imprensa, pois o acesso à informação como instrumento de transparência e controle social é melhor utilizado pela Sociedade civil organizada. Dessa forma, a sociedade delega representação não somente aos políticos eleitos, mas às entidades e organizações civis. Acrescente-se ainda a necessidade de entendimento da dinâmica pública, que não é uma tarefa irrelevante para o cidadão comum, pois exige dedicação para o entendimento de normas, linguagem e temas das informações públicas.

Por tudo isso, o exercício do direito de acesso à informação pública deve ser visto como mais um processo de aprimoramento das relações entre Estado e Sociedade civil e dos próprios dos atores em uma sociedade democrática. E que, necessita essencialmente, ser utilizado, discutido, divulgado e aprimorado ao longo do tempo.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L.; PÓ, Marcos V.. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 679-698, jul./ago. 2006. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6846/5427>>. Acesso em: 28 maio 2015.
- ACKERMAN, John M.; SANDOVAL, Irma E.. *Leyes de acceso a la información em el mundo*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). (Cuadernos de Transparencia n°7). 2008. Disponível em:<<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo7.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2016.
- AGUILAR RIVERA, José Antonio. *Transparencia y democracia: claves para un conceito*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). (Cuadernos de Transparencia n°10). 2008. Disponível em:<<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo10.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2015.
- AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 36, n.5, p. 723-745, set./out. 2002. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6461/5045>>. Acesso em: 27 mar. 2015.
- ALEJANDRO GUERRERO, Manuel. *Medios de comunicación y la función de transparencia*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). (Cuadernos de Transparencia n°11). 2008. Disponível em:<<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo11.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2015.
- ALVES, Francisco José dos S.; BAIRRAL, Maria Amália da C.; SILVA, Adolfo Henrique C. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 643-675, maio/jun. 2015. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n3/0034-7612-rap-49-03-00643.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2015.
- ALVES, Maria Alda de Sousa. **O ator social na sociologia contemporânea de Bourdieu e Touraine**. 2012. Disponível em:<<http://meuartigo.brasescola.uol.com.br/sociologia/o-ator-social-na-sociologia-contemporanea-bourdieu-touraine.htm>>. Acesso em: 2 mar. 2016.
- ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. 133f. Dissertação (CMAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012. Disponível em:<<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9905>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

ARATO, Andrew. Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil – orientações para novas pesquisas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 18., Novembro de 1994. **Anais...** Caxambu/MG. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_27/rbcs27\\_02.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_27/rbcs27_02.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2016.

ARTICLE 19. **Análise do Projeto de Lei de Acesso à Informação Pública**. São Paulo, Junho de 2009. Disponível em: <[http://www.artigo19.org/site/documentos/analise\\_do\\_projeto\\_de\\_lei\\_de\\_acesso\\_a\\_info\\_publica.pdf](http://www.artigo19.org/site/documentos/analise_do_projeto_de_lei_de_acesso_a_info_publica.pdf)>. Acesso em: 17 maio 2015.

ARTIGO 19. **Artigo 19 lança relatório sobre crise no Sistema Cantareira e acesso à informação**. São Paulo, 10 dez. 2014. Disponível em: <<http://artigo19.org/blog/artigo-19-lanca-relatorio-sobre-crise-no-sistema-cantareira-e-acesso-a-informacao/>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

ARTICLE 19. **Sistema Cantareira e a crise da água em São Paulo: a falta de transparência no acesso à informação**. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/uploads/2014/12/Relat%C3%B3rio-Sistema-Cantareira-e-a-Crise-da-%C3%81gua-em-S%C3%A3o-Paulo-%E2%80%93-a-falta-de-transpar%C3%Aancia-no-acesso-%C3%A0-informa%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2016.

ARTIGO 19. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014**. São Paulo, Maio de 2015. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/uploads/2015/05/Monitoramento-da-Lei-de-Acesso-%C3%80-Informa%C3%A7%C3%A3o-P%C3%Bablica-em-2014.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2015.

BATISTA, Carmem Lúcia. **Informação pública: entre o acesso e a apropriação social**. 2010. 202p. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-05112010-110124/pt-br.php>>. Acesso em: 3 maio 2015.

BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin; GASKELL, George (Ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som – um manual prático**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. p. 189-217.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. (Coleção Pensamento Crítico, v. 69).

\_\_\_\_\_. Sociedade civil. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: EdUnB, 1998. v. 1, p. 1206-1211.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. 9. ed. Campinas/SP: Papius, 1996.



BRAMAN, Sandra. Bibliography Essays. In: \_\_\_\_\_. **Change of state: Information, policy and power**. Cambridge, MA: MIT Press, 2006 (reprinted 2007). p. 329-394.

\_\_\_\_\_. Information, policy and power in the informational state. In: \_\_\_\_\_. **Change of state: Information, policy and power**. Cambridge, MA: MIT Press, 2006 (reprinted 2007). p. 313-328.

\_\_\_\_\_. An introduction to information policy. In: \_\_\_\_\_. **Change of state: Information, policy and power**. Cambridge, MA: MIT Press, 2006 (reprinted 2007). p. 1-18.

\_\_\_\_\_. The emergent global information policy regime. In: \_\_\_\_\_. **The emergent global information policy regime**. Houndsmills, UK: Palgrave Macmillan, 2004. p. 12-37.

Disponível em: <<http://courseweb.lis.illinois.edu/~katewill/spring2011-502/502%20and%20other%20readings/braman%202004%20emergent%20regime.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. 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 à informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 maio, 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm)>. Acesso em: 28 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 14 nov. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/D7845.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7845.htm)>. Acesso em: 14 maio 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 jan. 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm)>. Acesso em: 26 maio 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm)>. Acesso em: 4 ago. 2013.

BRUNO, Fernanda. **Máquinas de ver, modos de ser: vigilância, tecnologia e subjetividade**. Porto Alegre: Sulina, 2013.

BURANELLI, Vinícius C.; TAYLOR, Matthew M. Ending up in pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil. **Latin American Politics & Society**, v. 49, n. 1, p. 59-87, spring 2007. Disponível em: <[http://muse.jhu.edu/login?auth=0&type=summary&url=/journals/latin\\_american\\_politics\\_and\\_society/v049/49.1taylor.html](http://muse.jhu.edu/login?auth=0&type=summary&url=/journals/latin_american_politics_and_society/v049/49.1taylor.html)>. Acesso em: 22 mar. 2015.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (Coord.). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília: ANDI, 2009, Artigo19. Disponível em: <<http://www.andi.org.br/politicas-de-comunicacao/publicacao/acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

CARVALHO, Isabel Cristina L.; KANISKI, Ana Lúcia. A sociedade do conhecimento e o acesso à informação: para que e para quem? **Ci. Inf.**, Brasília, v. 29, n. 3, p. 33-39, set./dez. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v29n3/a04v29n3.pdf>>. Acesso em: 1 abr. 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 14. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 2011.

\_\_\_\_\_. Cidadania: tipos e percursos. **Revista Estudos Históricos**, v.9, n. 18, p. 337-359, 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2029>>. Acesso em: 26 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Os três povos da República. **Revista USP**, São Paulo, n. 59, p. 96-115, set./nov. 2003. Disponível em: <<http://www.usp.br/revistausp/59/09-josemurilo.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2014.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CENTER FOR LAW AND DEMOCRACY. **Relatório Right to information ranking (RTI Ranking)**. [2011?]. Disponível em: <[http://www.rti-rating.org/view\\_country?country\\_name=Brazil](http://www.rti-rating.org/view_country?country_name=Brazil)>. Acesso em: 16 maio 2015.

\_\_\_\_\_. **RTI legislation rating methodology**. Disponível em: <<http://new.rti-rating.org/wp-content/uploads/Indicators.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2015.

\_\_\_\_\_. **RTI Rating data analysis series: overview of results and trends**. 28 set. 2013. Disponível em: <<http://new.rti-rating.org/wp-content/uploads/2014/12/Report.13.09.Overview-of-RTI-Rating.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2015.

CEPIK, Marco. Direito à informação: situação legal e desafios. **Informação Pública**, v. 2, p. 43-56, 2000. Disponível em: <[www.is.gd/ez2iXf](http://www.is.gd/ez2iXf)>. Acesso em: 15 out. 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Acesso à informação:** aspectos gerais da lei. Brasília, [2011a?]. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/perguntas-frequentes-2/aspectos-gerais-da-lei>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Acesso à informação:** principais aspectos. Brasília, [2011b?]. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/principais-aspectos/principais-aspectos>>. Acesso em: 12 maio 2015.

\_\_\_\_\_. **Acesso à informação pública:** uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011c, 25 p. Disponível em: <[http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicAnalise de Conteúdoes/arquivos/cartilhaacessoinformacao.pdf](http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicAnalise%20de%20Conteudoes/arquivos/cartilhaacessoinformacao.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Controle social:** orientação aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 3. ed. Brasília, 2012a. (Coleção Olho Vivo no dinheiro público). Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Escala Brasil Transparente.** Brasília, [2012b?]. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **e-SIC: sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – Relatório de pedidos de acesso à informação e solicitantes.** Brasília, [2012c?]. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Parecer nº 1435.** Referência Processo nº 01590. 000162/2015-01. Assunto: Recurso contra decisão denegatória ao pedido de acesso à informação. 15 maio 2015. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/precedentes/MinC/FCRB/01590000162201501.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Sumário executivo:** Pesquisa sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro. Brasília, dez. 2011d. Disponível em: <[http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicAnalise de Conteúdoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf](http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicAnalise%20de%20Conteudoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2014.

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Portal da transparência do Estado de MG.** Belo Horizonte, [2015?]. Disponível em: <<http://www.transparencia.mg.gov.br/lei-de-acesso-a-informacao/relatorios-lai>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

CORNILS, Patrícia. De que é esta cidade? De quem é este lugar? **Revista Carta Capital**, 30 maio 2013. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/caixa-preta/de-quem-e-esta-cidade-de-quem-e-este-lugar-6018.html>>. Acesso em: 31 maio 2013.

CRUZ, Emília Barroso. O direito à informação governamental: questões acerca da positividade e legitimação de um direito fundamental. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 9,

n. 2, p. 370-382, nov. 2013. Disponível

em:<<http://revista.ibict.br/liinc/index.php/liinc/article/view/580>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

DEUSDARÁ, Bruno; ROCHA, Décio. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: discursos e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. **ALEA: Estudos Neolatinos**. v. 7, n. 2, p. 305-322, jul./dez. 2005. Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-106X2005000200010&script=sci\\_abstract](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-106X2005000200010&script=sci_abstract)>. Acesso em: 20 maio 2015.

DINIZ, Eli. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 13-22, out./dez. 2001. Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400003)>. Acesso em: 17 nov. 2014.

DOWBOR, Ladislau. **Da propriedade intelectual à economia do conhecimento**. 17 nov. 2009. Disponível em:<<http://dowbor.org/2009/11/da-propriedade-intelectual-a-economia-do-conhecimento-outubro.html/>>. Acesso em: 1 jun. 2015.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

FOUCAULT, Michel. A governamentalidade. In: \_\_\_\_\_. **A microfísica do poder**. Graal, 1979, p. 277-293.

FREIRE, Gustavo Henrique de Araújo. Construção participativa de instrumento de política pública para a gestão e acesso à informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 13, n. 3, p. 195-207, set./dez. 2008. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/pci/v13n3/a13v13n3.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

FROHMANN, Bernd. Taking information policy beyond information science: applying the actor network theory for connectedness: information, systems, people, organizations. In: ANNUAL CONFERENCE CANADIAN ASSOCIATION FOR INFORMATION SCIENCE, 23., Edmond: Alberta, June 1995. Disponível em:<<http://www.fims.uwo.ca/people/faculty/frohmann/Documents/TAKING%20INFORMATION%20POLICY%20BEYOND%20INFORMATION%20SCIENCE.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2015.

FROTA, Maria Guiomar da C.; NETO, Pedro Alves B. Regimes de informação e regimes internacionais de Direitos Humanos: perspectivas teóricas e metodológicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 15., 2014, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos...** Belo Horizonte: ECI, UFMG, 2014. p. 2434-2449. Disponível em:<<http://enancib2014.eci.ufmg.br/documentos/anais/anais-gt5>>. Acesso em: 24 abr. 2015.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: EdUNESP, 1991.

\_\_\_\_\_. Poder administrativo, pacificação interna. In: \_\_\_\_\_. **O Estado-Nação e a violência** – segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico. São Paulo: EdUSP, 2008. p. 193-216.

GOBBI, Beatriz C.; SILVA, Cristiane R.; SIMÃO, Ana A. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organizações Rurais e Agroindustriais**. Lavras, v. 7, n. 1, p. 70-81, 2005. Disponível em:<<http://revista.dae.ufla.br/index.php/ora/article/view/210>>. Acesso em: 21 fev. 2014.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélide. As Ciências Sociais e as questões de informação. **Morpheus – Revista Eletrônica em Ciências Humanas**, ano 9, n. 14, p. 18-37, 2012a. Disponível em:<[http://www4.unirio.br/morpheusonline/numero14-2012/artigos/nelida\\_pt.pdf](http://www4.unirio.br/morpheusonline/numero14-2012/artigos/nelida_pt.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Novos cenários políticos para a informação. **Ci. Inf.**, v. 31, n. 1, p. 27-40, jan./abr. 2002. Disponível em:<<http://revista.ibict.br/ciinf/index.php/ciinf/article/view/170>>. Acesso em: 4 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Regime de informação: construção de um conceito. **Informação & Sociedade: Estudos**, João Pessoa, v. 22, n. 3, p. 43-60, set./dez. 2012b. Disponível em:<<http://www.ies.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/view/14376>>. Acesso em: 4 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. As relações entre ciência, Estado e sociedade: um domínio de visibilidade para as questões de informação. **Ci. Inf.**, v. 32, n. 1, p. 60-76, jan./abr. 2003. Disponível em:<<http://revista.ibict.br/ciinf/index.php/ciinf/article/view/131>>. Acesso em: 21 mar. 2014.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **SIC.SP: Sistema Integrado de Informações ao Cidadão**. Relatório Estatístico. São Paulo, [2015?]. Disponível em:<<http://www.sic.sp.gov.br/RelatorioEstatistico.aspx>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

GOZI, Gustavo. Estado contemporâneo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: EdUnB, 1998. v. 1, p. 401-409.

HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz C.; FRANÇA, Vera Veiga (Org.). **Teorias da comunicação: conceitos, escolas e tendências**. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

IBGE. **Tabela Natureza Jurídica 2014**. Resolução Concla n° 2, de 23/12/2013, DOU n° 250, de 26/12/2013, com vigência a partir de 1° de janeiro de 2014. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em:<<http://cnae.ibge.gov.br/estrutura/natjur-estrutura/natureza-juridica-2014>>. Acesso em: 31 jan. 2016.

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

2013a. Disponível

em:<<http://www.aerj.org.br/ojs/index.php/informacaoarquivistica/article/view/14/10>>.

Acesso em: 30 abr. 2015.

INDOLFO, Ana Celeste. **Dimensões político-arquivísticas da avaliação de documentos na administração pública federal (2004-2012)**. 2013b. 312 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em:<<http://tede-dep.ibict.br/bitstream/tde/129/1/Tese%20Ana%20Celeste.pdf>>. Acesso em: 7 maio 2015.

\_\_\_\_\_. Percepção dos servidores federais sobre a implementação da Lei de Acesso a Informação nos serviços arquivísticos. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 536-550, nov. 2013c. Disponível

em:<<http://revista.ibict.br/liinc/index.php/liinc/article/view/635/435>>. Acesso em: 2 maio 2015.

JARDIM, José Maria. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 1, p. 81-92, jan./mar. 2008.

Disponível em:<<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/141>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental. **Liinc em Revista**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 383-405, nov. 2013. Disponível em:<<http://revista.ibict.br/liinc/index.php/liinc/article/view/639>>. Acesso em: 2 maio 2015.

\_\_\_\_\_. A Lei de Acesso à Informação Pública: dimensões político-informacionais. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 13., Rio de Janeiro, 2012. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2012. 20p. Disponível em:<<http://www.eventosecongressos.com.br/metodo/enancib2012/arearestrita/pdfs/19384.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos na informação governamental**. Niterói: EdUFF, 1999. Disponível

em:<<http://www.uff.br/ppgci/editais/transparencia.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2014.

JARDIM, José Maria; MARCONDES, Carlos Henrique. Políticas de informação governamental: a construção de um Governo Eletrônico na Administração Federal do Brasil.

**DataGramZero – Revista de Ciência da Informação**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, abr. 2003. Disponível em:<[http://www.dgz.org.br/abr03/Art\\_04.htm](http://www.dgz.org.br/abr03/Art_04.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2015.

JARDIM, José Maria; NHARRELUGA, Rafael Simone; SILVA, Sérgio Conde de Albite.

Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação.

**Perspectivas em Ciência da Informação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 2-22, jan./abr. 2009.

Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/pci/v14n1/v14n1a02.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

LAGE, Nilson. **Estrutura da notícia**. 6. ed. São Paulo: Ática, 2006. 78 p. (Princípios, v. 29).

LÁZARO, André Luiz de Figueiredo; NEIVA JR., Eduardo. Fonte. In: BARBOSA, Gustavo; RABAÇA, Carlos Alberto. **Dicionário de Comunicação**. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001. p. 317-318.

LEI de Acesso à Informação é passo à democratização, diz ministra. **Fórum de Direito de Acesso às Informações Públicas**, 4 maio 2011. Disponível em:<<http://www.informacaopublica.org.br/node/1493>>. Acesso em: 2 jul. 2015.

LEI de Acesso à Informações públicas: um breve histórico. **Fórum de Direito de Acesso às Informações Públicas**, 2 nov. 2011. Disponível em:<<http://www.informacaopublica.org.br/node/1948>> Acesso em: 17 maio 2015.

MALIN, Ana Maria Barcellos. A desordem federal. **Revista do Serviço Público (RSP)**. Brasília, v. 45, n. 3, p. 161-168, 1994a. Disponível em:<<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/847>>. Acesso em: 5 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Economia e política de informação: novas visões da história. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 8, n. 4, p. 9-18, out./dez. 1994b. Disponível em:<<http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/index.php?men=rev&cod=2050>>. Acesso em: 30 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Estado e sociedade da informação no Brasil. Uma investigação sobre o papel da informação na gestão pública**. 2003. 157p. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em:<[http://www.liinc.ufrj.br/pt/attachments/117\\_TESE\\_ANA\\_MALIN.pdf](http://www.liinc.ufrj.br/pt/attachments/117_TESE_ANA_MALIN.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Gestão da informação: institucionalização dos espaços de trabalho e conhecimento. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 11., 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2010. Disponível em:<<http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/xienancib/paper/viewFile/3519/2644>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. O mal-estar brasileiro na sociedade da informação. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: Fundação SEADE, v. 12, n. 4, p. 30-35, 1998. Disponível em:<[http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v12n04/v12n04\\_05.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v12n04/v12n04_05.pdf)>. Acesso em: 4 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **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, 2012a. Disponível em:<<http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/handle/123456789/1806>>. Acesso em: 23 maio 2013.

MALIN, Ana Maria Barcellos et al. Un escenario del primer año de la Ley de Acceso a la Información em Brasil. In: SANCHÉZ VANDERKAST; Egbert John (Coord.). **El acceso a la información gubernamental: experiencias e expectativas**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información, 2014. p. 101-116. (Colección Políticas de Información).

MALIN, Ana Maria Barcellos; SÁ, Maria Irene da Fonseca e. 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, 2012. Disponível em:<<http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/handle/123456789/1789>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

MARTINS, Paula Ligia. Acesso à informação: um direito fundamental e instrumental. **Revista Acervo**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 233-244, jan./jun. 2011. Disponível em:<<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/381/381>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

MATOS, Cristiana M.; PIRES, Erick André de N. A gestão pública da informação na contemporaneidade: uma reflexão. **Revista ACB: Biblioteconomia em Santa Catarina**, Florianópolis, v. 19, n. 2, p. 235-244, jul./dez. 2014. Disponível em:<<http://revista.acbsc.org.br/racb/article/view/951>>. Acesso em: 23 abr. 2015.

MATTEUCCI, Nicola. Liberalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: EdUnB, 1998. v. 1, p. 686-705.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em:<[http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicAnálise de Conteúdoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf](http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicAnálise%20de%20Conteúdoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2015.

MICHENER, Gregory. Liberdade de informação: uma síntese dos dilemas de conformidade e suas possíveis soluções. p. 7-24. ARTICLE 19. In: **Leis de Acesso à Informação: dilemas da implantação. Estudos em Liberdade da Informação**. Jul. 2011. Disponível em:<[http://artigo19.org/doc/Estudos%20em%20Liberdade%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o%201%20\(web\).pdf](http://artigo19.org/doc/Estudos%20em%20Liberdade%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o%201%20(web).pdf)>. Acesso em: 28 jun. 2015.

MICHENER, Gregory; MONCAU, Luiz Fernando Marrey; VELASCO, Rafael. **Estado brasileiro e transparência: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação**. Rio de Janeiro: FGV EBAPE, FGV Direito Rio, nov. 2014. Disponível em:<[http://transparencyaudit.net/sites/default/files/basic-pages/report\\_the\\_brazilian\\_state\\_and\\_transparency\\_-\\_portuguese.pdf](http://transparencyaudit.net/sites/default/files/basic-pages/report_the_brazilian_state_and_transparency_-_portuguese.pdf)>. Acesso em: 4 jan. 2016.



MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000200004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200004)>. Acesso em: 6 abr. 2015.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo**. 13 jan. 2016. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/fiscalizacao-combate-trabalho-escravo/cadastro-de-empregadores>>. Acesso em: 19 fev. 2016.

MORAES, Roque. Análise conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999. Disponível em: <[http://cliente.argo.com.br/~mgos/analise\\_de\\_conteudo\\_moraes.html](http://cliente.argo.com.br/~mgos/analise_de_conteudo_moraes.html)>. Acesso em: 29 jun. 2015.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451998000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003)>. Acesso em: 9 abr. 2015.

OPERAÇÃO Lava Jato. **Folha de São Paulo**, (Folha Explica). [2015?]. Disponível em: <<http://arte.folha.uol.com.br/poder/operacao-lava-jato/>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

PAVINI, Cristiano. Prefeitura tem 3,2 mil cargos vagos. **Jornal A Cidade**, São Paulo. 30 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.jornalacidade.com.br/politica/NOT,2,2,920508,Prefeitura+tem+32+mil+cargos+vagos.aspx>>. Acesso em: 31 jan. 2014.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos. **Revista de Filosofia Política – Nova série**, Porto Alegre, v. 1, p. 99-144, 1997. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/99.cidadaniaandrespublica.p.pg.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil**. Brasília, ENAP: 1995. 28f. (Texto para Discussão, 4). Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=259>>. Acesso em: 4 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP/ENAP, 1999. p. 67-116. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=496>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

PINHEIRO, Marta Macedo K.; MAGNANI, Maria Cristina B.. “Regime” e “Informação”: a aproximação de dois conceitos e suas aplicações na Ciência da Informação. **Liinc em Revista**, v.7, n.2, p. 593-610, set. 2011. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/liinc/index.php/liinc/article/view/392>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

PINHEIRO, Marta Macedo K.; SILVA, Terezinha Elisabeth da. **Políticas de informação no âmbito do Enancib**. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA

INFORMAÇÃO, 12., 2011, Brasília. **Anais...** Brasília, 2011, p. 1627-1642. Disponível em:<<http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/handle/123456789/1703?show=full>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

PINHO, José Antonio Gomes de; RAUPP, Fabiano Maury. Construindo a *accountability* em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 116-138, mar. 2011. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5194>>. Acesso em: 23 mar. 2015.

PINHO, José Antonio G. de; SACRAMENTO, Ana Rita S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

RECEITA FEDERAL. **Emissão de comprovante de inscrição e de situação cadastral**. Disponível em:<[http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/cnpj/cnpjreva/cnpjreva\\_solicitacao.asp](http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/cnpj/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao.asp)>. Acesso em: 13 fev. 2016.

RODRIGUES, Francisco Xavier F. A sociologia de Gilberto Freyre e o processo civilizador brasileiro. **Akrópolis – Revista de Ciências Humanas da UNIPAR**, Umuarama, v. 11, n. 2, p. 55-62, abr./jun. 2003. Disponível em:<<http://revistas.unipar.br/akropolis/article/view/331>>. Acesso em: 21 nov. 2014.

RODRIGUÉZ ZEPEDA, Jesús. **Estado y transparencia**: un paseo por la filosofía política. México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). (Cuadernos de Transparencia n°4). 2008. Disponível em:<<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo4.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2015.

ROSSOLILLO, Francesco. Nação. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: EdUnB, 1998. v. 1, p. 795-799.

SAKAMOTO, Leonardo. Lei de acesso à informação gera nova “lista suja” do trabalho escravo. **Blog do Sakamoto**. 6 mar. 2015. Disponível em:<<http://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2015/03/06/lei-de-acesso-a-informacao-gera-nova-lista-suja-do-trabalho-escravo/>>. Acesso em: 19 fev. 2016.

SCHIERA, Pierangelo. Estado moderno. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: EdUnB, 1998. v. 1, p. 425-431.

SENRA, Nelson de Castro. Governamentalidade, a invenção política das estatísticas. **Informare – Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação**. Rio

de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 88-95, jan./jun. 2006. Disponível em:<<http://www.brapci.inf.br/article.php?dd0=0000003661>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

SILVA, Terezinha Elisabeth da; TOMAÉL, Maria Inês. **Política de informação: tendências internacionais**. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 10., 2009, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa, 2009. Disponível em:<<http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/handle/123456789/174>>. Acesso em: 24 abr. 2015.

SOUZA, Jessé. Gilberto Freyre e a singularidade cultural brasileira. **Tempo Social, Revista Sociol. USP**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 69-100, maio 2000. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/ts/v12n1/v12n1a05.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

STIGLITZ, Joseph E. Information and the change in the paradigm in Economics. **American Economic Review**, v. 92, n. 3, p. 460-501, jun. 2002. Disponível em:<<https://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/00028280260136363>>. Acesso em: 30 out. 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Interesse Difuso. In: STF. **Glossário Jurídico do STF**. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=181>>. Acesso em: 23 maio 2015.

UHLIR, Paul F. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público**. Brasília: UNESCO, 2006. 69 p. Disponível em:<<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137363POR.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2015.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. Office of the High Comissioner for Human Rights. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em:<[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 23 maio 2015.

VALENTIM, Maria Ligia P. Análise de conteúdo. In: \_\_\_\_\_. **Métodos qualitativos de pesquisa em Ciência da Informação**. São Paulo: Polis, 2005. p. 119-134.

VERGARA, Rodolfo. **La Transparencia como problema**. México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). (Cuadernos de Transparencia n°5). 2008. Disponível em:<[http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/transparencia\\_problema5.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/transparencia_problema5.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2015.

VIANNA, Luiz Werneck. Raymundo Faoro e a difícil busca do moderno no país da modernização. In: BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia M. (Org.). **Um enigma chamado Brasil: 29 intérpretes e um país**. São Paulo: Cia. das Letras, 2009. p. 364-377.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1982.

WERTHEIN, Jorge. A sociedade da informação e seus desafios. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 29, n. 2, p. 71-77, maio/ago. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v29n2/a09v29n2.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

WILSON, Woodrow. O estudo da Administração. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília, v. 56, n. 3, p. 349-366, jul./set. 2005. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/236>>. Acesso em: 4 ago. 2014.