

MIRIELY DA SILVA SOUZA

O Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico como instrumento de prestação de contas da Lei de Acesso à Informação

Dissertação de Mestrado
Abril de 2019



MIRIELY DA SILVA SOUZA

**O VOCABULÁRIO CONTROLADO DO GOVERNO ELETRÔNICO COMO
INSTRUMENTO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DA LEI DE ACESSO À
INFORMAÇÃO**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) em convênio com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência da Informação.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ana Maria Barcellos Malin

Rio de Janeiro, RJ
2019

CIP - Catalogação na Publicação

S729v Souza, Miriely da Silva
O Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico como instrumento de prestação de contas da Lei de Acesso à Informação / Miriely da Silva Souza. -- Rio de Janeiro, 2019.
110 f.

Orientadora: Ana Maria Barcellos Malin.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola da Comunicação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, 2019.

1. Ciência da Informação. 2. Sistemas de Organização do Conhecimento. 3. Lei de Acesso à Informação. 4. Governo Eletrônico. I. Malin, Ana Maria Barcellos, orient. II. Título.

MIRIELY DA SILVA SOUZA

**O VOCABULÁRIO CONTROLADO DO GOVERNO ELETRÔNICO COMO
INSTRUMENTO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DA LEI DE ACESSO À
INFORMAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) em convênio com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) como requisito parcial à obtenção do título de MESTRE em CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO.

Prof^ª. Dr^ª. Ana Maria Barcellos Malin (Orientadora)
PPGCI/IBICT – ECO/UFRJ

Prof^ª. Dr^ª. Luana Farias Sales Marques
PPGCI/IBICT – ECO/UFRJ

Prof^ª. Dr^ª. Marcia Heloisa Tavares de Figueredo Lima
PPGCIN/UFRGS

Rio de Janeiro, 29 de abril de 2019.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me sustentado até aqui e por fazer-se presente nos momentos bons e maus ao longo dessa jornada de vinte e quatro meses.

À minha família (Celi, Micaeli e João), pelo suporte, tanto emocional quanto financeiro, para que eu pudesse frequentar as aulas regularmente, comparecer as orientações, às reuniões do grupo de pesquisa e aos eventos e palestras que foram importantes para minha formação.

Ao meu namorado Raphael, pelas leituras e revisões desta dissertação, e de trabalhos das disciplinas cursadas, e incentivo durante todo o curso.

Às amigas Franciéle Garcês e Nathália Romeiro, que o IBICT me proporcionou conhecer e que estiveram comigo dividindo os sonhos, as alegrias e as angústias que fizeram parte desta jornada acadêmica.

Aos amigos de toda vida, pelo apoio e torcida a cada disciplina cursada, a cada capítulo concluído, a cada etapa vencida.

Ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação IBICT/UFRJ, pelas trocas e aprendizados em sala de aula.

Às professoras Márcia Heloisa, Rosali Souza e Luana Sales, pelo aceite para participação na banca de qualificação e defesa, e por suas respectivas contribuições para esta pesquisa.

À minha orientadora, professora Ana Maria Barcellos Malin, por toda paciência, indicação de leituras, orientações nas férias, dedicação e, acima de tudo, por acreditar que eu seria capaz quando nem eu mesma acreditava que seria.

“[...] o poder invisível resiste aos avanços do poder visível, inventa modos sempre novos de se esconder e de esconder, de ver sem ser visto”.

(Norberto Bobbio)

RESUMO

SOUZA, Miriely da Silva. **O Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico como instrumento de prestação de contas da Lei de acesso à informação**. 110 f. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2019.

Analisa o Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE) como sistema de organização do conhecimento (SOC) e na condição de instrumento político, sob a ótica do direito de acesso à informação. Com o objetivo de responder de que maneira a Administração Pública Federal presta contas à sociedade civil sobre as solicitações feitas por intermédio da LAI com base na categorização que estrutura o VCGE, focamos no contexto brasileiro, no âmbito do Governo Federal no qual está inserido, onde o VCGE é uma ferramenta usada tanto para publicização quanto para transparência das suas ações com os objetivos de ser interface de comunicação com o cidadão e de ser ferramenta de gestão. A pesquisa, de natureza exploratória, bibliográfica e documental, aborda qualitativamente o sistema de organização do conhecimento, tendo como arcabouço a literatura da Ciência da Informação, para trazer os conceitos, as funções, as características e a tipologia de um SOC no escopo da organização do conhecimento, destacando os vocabulários controlados, haja vista a denominação do objeto de estudo desta dissertação; além da contextualização e historicização da construção do VCGE no âmbito das ações do Governo Eletrônico, com destaque para os padrões internacionais que influenciaram a elaboração deste SOC.

Palavras-chave: Sistemas de Organização do Conhecimento. Direito de Acesso à Informação. Lei de Acesso à Informação. Governo Eletrônico. Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico.

ABSTRACT

SOUZA, Miriely da Silva. **O Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico como instrumento de prestação de contas da Lei de acesso à informação.** 2019. 110 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

Analyzes the Controlled Vocabulary Electronic Government (VCGE) as a knowledge organization system (KOS) and as a political instrument of a point of view from the right of access to information. In order to respond to the manner in which the Federal Public Administration reports to civil society the requests made through the LAI based on the categorization that structures the VCGE, we focus on the Brazilian context, within the federal government in which it is inserted, where the VCGE is a tool used for both publicity and transparency of its actions with the objective of being a communication interface with the citizen, and a management tool. The research, exploratory, bibliographical and documentary, approaches qualitatively the system of knowledge organization, having as a framework the Information Science's literature to bring concepts, functions, characteristics and typology of a KOS within the scope of the knowledge organization, highlighting the controlled vocabularies, given the denomination of the object of study of this dissertation, besides the contextualization and historicizing the construction of the VCGE in the ambit of the actions of the Electronic Government, highlighting the international standards that influenced in the elaboration of this KOS.

Keywords: Knowledge Organization System. Right of access to information. Law on Access to Information. Electronic Government. Controlled Vocabulary of Electronic Government.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|----|
| Figura 1 - Esquema da tipologia dos SOCs..... | 52 |
| Figura 2 - Variação do esquema da tipologia de SOCs..... | 53 |
| Figura 3 - Evolução da Lista de Assuntos de Governo (LAG) para Vocabulário Controlado Do Governo Eletrônico (VCGE)..... | 79 |
| Figura 4 - Grupos de informação do VCGE..... | 83 |
| Figura 5 - Versão detalhada do VCGE..... | 85 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1 - Artigos da Constituição Federal referentes ao acesso à informação..... | 33 |
| Quadro 2 - Modificações nas categorias do VCGE..... | 81 |
| Quadro 3 - Evolução dos formatos eletrônicos do VCGE..... | 82 |
| Quadro 4 - Aplicabilidade de princípios das três garantias ao VCGE..... | 86 |
| Quadro 5 - Características dos SOCS com base em HOODE e BARITÉ..... | 87 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|---|
| ABRAJI | Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo |
| AIE | <i>Access Info Europe</i> |
| ANEEL | Agência Nacional de Energia Elétrica |
| BCI | Biblioteconomia e Ciência da Informação |
| CDD | Classificação Decimal de Dewey |
| CDU | Classificação Decimal Universal |
| CEGE | Comitê Executivo do Governo Eletrônico |
| CGU | Controladoria Geral da União |
| CLD | <i>Centre for Law and Democracy</i> |
| CNPQ | Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico |
| COFOG | Classificação de Funções de Governo |
| EBT | Escala Brasil Transparente |
| ENAP | Escola Nacional de Administração Pública |
| E-PING | Padrões de Interoperabilidade no Governo Eletrônico |
| E-SIC | Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão |
| EUROSTAT | Serviço de Estatística da União Européia |
| FGV | Fundação Getúlio Vargas |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| GTI | Grupo de Trabalho Interministerial |
| GTTI | Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IPSV | Vocabulário do Setor Público Integrado |
| KOS | <i>Knowledge Organization System</i> |
| LAG | Lista de Assuntos do Governo |
| LAI | Lei de Acesso à Informação |
| LCG | Lista de Categorias do Governo |

| | |
|------------|--|
| LDS | Linguagens Documentárias |
| MPOG | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão |
| MTO | Manual Técnico de Orçamento |
| OASIS | <i>Organization for the Advancement of Structured Information Standards</i> |
| OC | Organização do Conhecimento |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| ONG | Organização Não Governamental |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| RTI Rating | <i>Right to Information Rating</i> |
| SERPRO | Serviço de Processamento de Dados |
| SETIC/MP | Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão |
| SLTI | Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação |
| SOC | Sistema de Organização do Conhecimento |
| VCGE | Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico |

SUMÁRIO

| | | |
|-------|--|------------|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 14 |
| 1.1 | JUSTIFICATIVA..... | 16 |
| 1.2 | OBJETIVOS..... | 18 |
| 1.2.1 | Objetivo geral..... | 18 |
| 1.2.2 | Objetivos Específicos..... | 18 |
| 2 | PERCURSO METODOLÓGICO..... | 20 |
| 3 | DIREITO À INFORMAÇÃO..... | 22 |
| 3.1 | Direito de Acesso à Informação como Princípio da Publicidade..... | 26 |
| 3.2 | Direito de Acesso à Informação como Transparência..... | 29 |
| 3.3 | Direito de Acesso à Informação no Brasil..... | 32 |
| 3.3.1 | Avaliações da LAI..... | 39 |
| 4 | SISTEMAS DE ORGANIZAÇÃO DO CONHECIMENTO..... | 45 |
| 4.1 | TIPOS DE SISTEMAS DE ORGANIZAÇÃO DO CONHECIMENTO.... | 50 |
| 4.1.1 | Vocabulário controlado..... | 54 |
| 4.2 | NORMAS PARA ELABORAÇÃO DE SOC..... | 57 |
| 5 | VOCABULÁRIO CONTROLADO DO GOVERNO ELETRÔNICO (VCGE)..... | 62 |
| 5.1 | PADRÕES INTERNACIONAIS DE SISTEMAS DE ORGANIZAÇÃO DO CONHECIMENTO NO ESCOPO GOVERNAMENTAL..... | 69 |
| 5.1.1 | Government Category List (GCL)..... | 70 |
| 5.1.2 | Classification of the Functions of Government (COFOG)..... | 71 |
| 5.1.3 | EUROVOC..... | 73 |
| 5.2 | ANÁLISE DO VCGE..... | 77 |
| 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 90 |
| | REFERÊNCIAS..... | 94 |
| | ANEXOS..... | 101 |
| | ANEXO 1 - RELATÓRIO DE PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SOLICITANTES..... | 101 |
| | ANEXO 2 – HISTÓRICO DAS PRINCIPAIS AÇÕES DO GOVERNO ELETRÔNICO..... | 110 |

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2011, o Brasil tornou-se o 13º país na América Latina e o 91º país no mundo a conferir aos seus cidadãos mecanismos concretos para que o direito de acesso à informação pública fosse assegurado (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014). A Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI) veio para regular o inciso XXXIII do artigo 5º; o inciso II do § 3º do artigo 37 e § 2º do artigo 216 da Constituição Federal brasileira, no que tange ao acesso às informações.

Nesse contexto, no qual este trabalho se insere, destacamos dentre os cinco princípios constitucionais - Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência-, o princípio da Publicidade, expresso no art. 37 da Constituição Brasileira:

Art. 37 A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Extrai-se deste princípio que a população tem o direito de conhecer as ações praticadas pela administração pública, para que possa exercer controle social, que emana do exercício do poder democrático, culminando em uma democracia transparente.

No Brasil, no âmbito do Governo Federal, o Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE) é uma ferramenta usada tanto para publicização quanto para transparência com o objetivo de ser interface de comunicação com o cidadão e ferramenta de gestão. A intenção é auxiliar os gestores públicos a gerenciarem as informações.

Pelo Decreto nº 7.724/2012 que regulamenta a LAI no Governo Federal, este vocabulário é utilizado de duas formas: para dar publicidade ao assunto sobre o qual versa a informação classificada em qualquer grau de sigilo, e também aos assuntos sobre os quais foram demandados os pedidos de acesso à informação dos órgãos públicos¹

Art. 25. São passíveis de classificação as informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País; III - prejudicar ou pôr em risco informações fornecidas em caráter sigiloso por

¹ Ver também o Decreto nº 7.845/2012.

outros Estados e organismos internacionais; IV - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; V - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; VI - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas; VII - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional, observado o disposto no inciso II do caput do art. 6º; VIII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou IX - comprometer atividades de inteligência, de investigação ou de fiscalização em andamento, relacionadas com prevenção ou repressão de infrações (BRASIL, 2012, p. 07).

Na literatura da Ciência da Informação, este instrumento é tratado como sistema de organização de conhecimento (SOC), utilizado para representar um dado domínio do conhecimento. Por meio dele, o significado de termos no contexto desses domínios é delimitado e são estabelecidas relações conceituais que auxiliam a posicionar um conceito no sistema conceitual, relações essas utilizadas como instrumentos de organização e de recuperação da informação.

Cada SOC possui particularidade, funções e diferentes graus de complexidade. Um vocabulário controlado “é essencialmente uma lista de termos autorizados” Lancaster (2004, p.19) e funciona como “uma opção de controle terminológico” Gama e Rodrigues (2018, p. 13). O vocabulário controlado destina-se ao controle de sinônimos; diferenciar homógrafos, e reunir ou ligar termos cujos significados apresentem uma relação mais estreita entre si.

No âmbito da temática do direito de acesso à informação, vê-se o VCGE como instrumento de promoção e de avaliação do exercício da LAI, e como um instrumento político. E constata-se que a lei brasileira impulsionou o uso do vocabulário. Esta dissertação busca argumentos para responder à seguinte pergunta: de que maneira a Administração Pública Federal presta contas à sociedade civil das solicitações feitas por intermédio da LAI com base na categorização que estrutura o VCGE?

Para dar conta desta tarefa, este trabalho analisou o VCGE como um instrumento de organização do conhecimento. No contexto aqui estudado, a especificidade está no volume de quase um milhão de pedidos feitos com mais de um milhão de perguntas, dirigidas ao Governo Federal desde a entrada em vigor da lei, conforme dados do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC)².

² Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes disponível no anexo 1 desta dissertação.

1.1 JUSTIFICATIVA

A relevância do estudo desenvolvido apoia-se em três vertentes: a primeira delas é de caráter pessoal, pois ao longo da trajetória acadêmica, tanto na graduação em Biblioteconomia e Documentação³, quanto na especialização em Gestão Pública⁴, foi possível um aprofundamento nos estudos sobre direito à informação, mais precisamente no que tange ao acesso às informações sob a guarda do Estado brasileiro. Nesse aprofundamento, ficaram perceptíveis questões que permeiam os estudos sobre direito de acesso à informação, tais como a relação dicotômica entre o público e o privado e os princípios da publicidade e da transparência.

A segunda vertente, de cunho político, intensificada com a promulgação da Lei de acesso à informação, que representa um importante passo para o país, caracteriza-se pelo maior interesse e participação da sociedade civil em relação ao tema, através de diversos movimentos; como, por exemplo, o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas (ANGÉLICO, 2012; MALIN, 2012).

E como terceiro ponto a ser considerado, no âmbito da Ciência da Informação, constata-se, ao longo do levantamento bibliográfico e documental, uma literatura tímida no que diz respeito a vocabulários controlados no escopo na Administração Pública, como será visto ao longo do texto, em contrapartida, as pesquisas sobre a LAI brasileira são inúmeras. Na convergência entre vocabulário controlado e lei de acesso, foram encontrados poucos estudos, e isto foi o que de fato conduziu o questionamento em relação ao posicionamento da Administração quanto a esse instrumento, que teve seu uso potencial realizados em função da LAI.

É possível considerar que a análise do VCGE presente nesta dissertação enriquece o estudo no campo da Ciência da Informação e também poderá contribuir

³ SOUZA, Miriely da Silva. **O Diário Oficial como fonte de informação: garantia do princípio da publicidade ou do direito à informação?** Orientador: Marcia Heloisa Tavares de Figueredo Lima. 2013. 101 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Biblioteconomia e Documentação) – Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2013.

⁴ SOUZA, Miriely da Silva. **Direito à informação na Gestão Pública Brasileira: transparência governamental, princípio da publicidade e acesso à informação pública.** Orientador: Luiz Eduardo Chauvet. 2015. 45 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Candido Mendes. Rio de Janeiro, 2015.

para a mudança de postura da Sociedade Civil e do Estado no que tange o direito de acesso à informação.

1.2 OBJETIVOS

Tendo em vista as questões elencadas anteriormente, para dar conta do que se propõe este trabalho, estabelecemos os seguintes objetivos:

1.2.1 Objetivo geral

- Analisar o Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE), enquanto sistema de organização do conhecimento (SOC), que classifica as demandas da Lei de acesso à informação (LAI).

1.2.2 Objetivos Específicos

- Contextualizar e historicizar a elaboração do VCGE; e
- Identificar e estudar padrões internacionais de sistemas de organização do conhecimento no escopo governamental.

Assim, para atender aos objetivos propostos, esta dissertação foi organizada em seções, da seguinte maneira: a primeira seção é direcionada às questões que permeiam e são complementares aos estudos sobre direito à informação, com vistas a contemplar o direito de acesso à informação, partindo de um breve histórico até chegar à situação da discussão na contemporaneidade. A seção faz um apanhado geral sobre direito à informação, destacando o direito de acesso como princípio da publicidade e o direito de acesso como transparência. No contexto brasileiro, foi analisado o processo de aprovação e implantação e avaliação da lei.

A segunda seção contempla os sistemas de organização do conhecimento (SOC), situando-os no contexto da Organização do Conhecimento. Nesta seção, são abordados conceitos, funções, características e a tipologia de um SOC. Aqui são destacados os vocabulários controlados, haja vista a denominação do objeto de estudo desta dissertação. A importância das normas referentes à construção, manutenção, gestão e indexação também são contempladas e discutidas.

Na seção seguinte, abordamos o objeto de estudo desta dissertação: o Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE), um sistema de organização do conhecimento utilizado no âmbito do Governo Federal. A partir da contextualização e historicização da construção do VCGE no âmbito das ações do Governo Eletrônico, são abordados os objetivos, a função e a estrutura, e são destacados os padrões internacionais que influenciaram a elaboração deste SOC. Com base no arcabouço teórico da Ciência da Informação, no escopo da Organização do Conhecimento (OC) e nos sistemas de organização do conhecimento (SOC), foram analisados a estrutura, os objetivos e a função do VCGE, tendo em vista o uso feito pela LAI deste sistema de organização do conhecimento, que também é um instrumento político.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

Inicialmente, com esta dissertação, pretendia-se estudar categorias de uso da LAI a partir de notificações emitidas pelo alerta Google durante doze meses, aplicando a análise de conteúdo. No entanto, no decorrer da coleta, foram encontrados problemas como o funcionamento do alerta e a dificuldade de interpretar e de estabelecer categorias.

No transcorrer dessa fase de estudo, identificou-se que a Administração Pública Federal brasileira prestava contas das solicitações feitas por intermédio da LAI com base em categorias que compõem um vocabulário controlado, no caso o VCGE, abrindo a perspectiva adotada neste trabalho.

O Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico é utilizado de duas formas pela LAI: dando publicidade ao assunto sobre o qual versa a informação em qualquer grau de sigilo e também aos assuntos sobre os quais foi demandado o pedido de acesso à informação ao órgão público.

De acordo com Silveira e Córdova (2009, p.31), “a pesquisa científica é o resultado de um inquérito ou exame minucioso, realizado com o objetivo de resolver um problema, recorrendo a procedimentos científicos”. Entendemos que, para resolver dado problema, necessitamos, previamente, conhecer os tipos de pesquisa quanto à sua abordagem, sua natureza, seus objetivos e seus procedimentos, para que desta forma possamos selecionar a modalidade de pesquisa adequada ao objeto (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009).

Com base nos objetivos deste trabalho, a natureza da pesquisa é exploratória, haja vista que seu objetivo é “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses” (GIL, 2002, p. 41). De acordo com Silveira e Córdova (2009) este tipo de pesquisa envolve (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão.

Desta forma, no âmbito dos procedimentos utilizados para elaboração dos marcos teóricos dessa pesquisa, a natureza é bibliográfica e documental. Bibliográfica porque

[...] é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema. O estudo da literatura pertinente pode

ajudar a planificação do trabalho, evitar publicações e certos erros, e representa uma fonte indispensável de informações, podendo até orientar as indagações (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 158).

E documental, haja vista a gama de documentos consultados. Foram pesquisados e utilizados documentos nacionais, estrangeiros e multinacionais, relativos à vocabulários controlados, consultados na web. Materiais que não receberam ainda tratamento analítico (GIL, 2002, p. 45), como, por exemplo, as versões do VCGE aqui analisadas.

No que tange à abordagem, a pesquisa é qualitativa, isto porque busca compreender questões que não podem ser mensuradas, tais como os critérios referentes a um possível treinamento da equipe responsável por lidar com a ferramenta. Desta maneira, a análise qualitativa, de acordo com Strauss e Corbin (2008, p. 17) “[...] oferece um conjunto de procedimentos muito úteis, e também uma metodologia, uma maneira de pensar sobre a realidade social e estudá-la”.

Assim, foi realizada uma revisão da literatura da Ciência da Informação no escopo dos Sistemas de Organização do Conhecimento (SOC). Alinhado a isso, abordamos o VCGE na condição de instrumento de poder capaz de refletir, em sua estrutura, interesses governamentais. Na revisão de literatura, contextualiza-se teoricamente o que tem sido investigado a seu respeito (GIL, 2002). Assim, é possível dizer quem já escreveu e o que já foi publicado sobre o assunto, que aspectos já foram abordados, e quais as lacunas possivelmente existem.

Desta maneira, a análise do VCGE foi dividida em dois momentos. No primeiro deles, o foco está nos objetivos que norteiam este SOC, nos instrumentos que influenciaram sua elaboração à medida que surgiam novas versões, e também na possível orientação política que rege o VCGE. Já no segundo momento, com base na literatura da Ciência da informação, analisamos sua estrutura, função e objetivos.

3 DIREITO À INFORMAÇÃO

No século XVII, o jurista Hugo Grócio menciona o direito dos parlamentos se informarem dos fatos do príncipe, e o poeta John Milton, posteriormente, defende que ao lado da liberdade de expressão caberia também a liberdade de saber (SEELAENDER, 1991)⁵. No século seguinte, em 1789, a Declaração Francesa antecipa o direito à informação; no entanto, é a Declaração dos Direitos Humanos, em 1948, que tem em seu bojo a formulação mais precisa sobre o tema (LAFER, 1988).

Já no século XX, conforme destaca Seelaender (1991) a primeira regulamentação no que se refere ao direito à informação foi feita no final da década de 1940 pelas leis de imprensa dos Estados da Baviera e Hesse. Seis anos depois, a noção de uma “liberdade de informação”, de acordo com Mendel (2009, p.8), foi reconhecida, inicialmente, pela Organização das Nações Unidas (ONU) em assembleia geral no ano de 1946, durante sua primeira sessão na Resolução de número 59, onde a ONU afirmava que liberdade de informação é um direito humano fundamental, a pedra de toque de todas as liberdades a que se dedica a organização (MENDEL, 2009)

Como fruto deste contexto, no ano de 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos trouxe em sua essência o princípio da igualdade fundamental entre os seres humanos:

Art. 19 Todos têm o direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de expressar opiniões sem interferência e de buscar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e sem limitações de fronteiras (ONU, 1948).

De acordo com Lima et al (2012), o direito à informação passou a ser visto para além da liberdade de externar o pensamento, de expressar-se, como um direito fundamental de participação da sociedade e como o somatório de liberdade de expressão e de liberdade de buscar, receber e transmitir informações. Isso propicia a emergência de um novo direito que abrange não somente a atividade dos meios de comunicação, mas também “o interesse dos governados de saber, por meio dos órgãos estatais, tudo o que se refira à condução dos negócios públicos” (SEELAENDER, 1991, p. 149).

⁵ Em 1991 houve erro de impressão na Revista de Direito Público e na fonte original está impresso SECLAENDER, mas a identidade do autor é SEELAENDER.

Para Mendel (2009, p. 08), embora algumas das primeiras leis que garantiam o direito à informação custodiada por órgãos públicos fossem chamadas de “leis de liberdade de informação”, o contexto deixa claro que o termo, tal como é usado na Resolução 59 da ONU, referia-se, de forma geral, ao livre fluxo da informação na sociedade e não apenas à ideia de um direito de acesso à informação detida por órgãos públicos (MENDEL, 2009, p. 08).

No que se seguiu, o direito à informação também consagrou-se em outros documentos: no artigo 19 do Pacto da ONU sobre direitos civis e políticos; no artigo 15 da Convenção Americana sobre Direitos do Homem; no artigo 11 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e no artigo 9º da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (LAFER, 1988). Tais instrumentos mostram-se fundamentais para a consolidação e para o reconhecimento do direito de acesso à informação.

Contemporaneamente, Cepik (2000) afirma que o direito à informação é um direito civil, político e social a um só tempo

Por direito à informação entende-se aqui como um leque relativamente amplo de princípios legais que visam a assegurar que qualquer pessoa ou organização tenha acesso a dados sobre si mesma que tenham sido coletados e estejam armazenados em arquivos e bancos de dados governamentais ou privados, bem como o acesso a quaisquer informações sobre o próprio governo, a administração pública e o país, ressalvados o direito à privacidade, o sigilo comercial e os segredos governamentais previstos em lei (CEPIK, 2000, p. 46).

O autor destaca os direitos dos cidadãos – tal como o direito ao voto – e as obrigações que cada cidadão deve cumprir, como, por exemplo, o respeito às leis em suas dimensões (civil e cívica). Isso significa que o direito à informação é compreendido tanto pelos direitos individuais quanto pelas obrigações de cada um, como destaca Mendel (2009). Essa perspectiva corrobora o recorte deste estudo: o direito de acesso às informações sob a posse de órgãos públicos.

A garantia geral do direito à informação no direito internacional [...] estabelece uma presunção geral em favor da divulgação de informações mantidas por órgãos públicos. A implicação disso é que não apenas os Estados devem garantir o direito à informação, mas também que sistemas eficientes devem ser instaurados para efetivá-lo (MENDEL, 2009, p. 29).

Cabe lembrar que Reyes Olmedo (2006), de acordo com a interpretação de Lima et al (2012, p.14), já apontava princípios jurídicos mínimos para uma legislação democrática em prol da transparência basilar em um regime de direito de acesso à informação. A autora elenca 10 princípios (REYES OLMEDO, 2006, p. 194-195):

1. **A publicidade:** deve ser o princípio geral mais amplo e efetivo que deve presidir o direito à informação, devendo ser o segredo, a exceção.
2. **A legitimação ativa ampla:** a informação pública deve poder ser requerida por qualquer pessoa – física ou jurídica, pública ou privada – e não só por aquelas consideradas legitimadas pela Administração (quer dizer as que tenham interesse legítimo ou direito subjetivo afetado), em uma ampla compreensão de que o cidadão tem o direito de empreender vigilância do Estado.
3. **A não expressão do motivo do requerimento:** ao solicitante não deve ser exigido à expressão do motivo do requerimento da informação; pois em coerência com o princípio de que a vigilância é um direito de todos, ele não pode ser obrigado a justificar seu pedido de informação.
4. **A especificidade da informação independentemente do suporte:** ainda que se requeiram precisão e clareza na definição da informação desejada, a legislação não deve ser fechada aos meios e suportes, dado que os avanços tecnológicos e informacionais podem gerar suportes inimagináveis atualmente.
5. **O direito de receber cópias:** para que se estabeleça de uma vez por todas a universalidade de acesso, já que a definição dos custos de busca e reprodução pela Administração, muitas vezes, constitui verdadeiro obstáculo à obtenção de informações.
6. **A celeridade:** que consiste em estabelecer prazos razoáveis e breves entre o pedido e a entrega da informação.
7. **Detalhamento das razões ou manifestações de denegação da informação:** para que o jurisdicionado possa instruir adequadamente seu pleito na busca da tutela judicial ao direito violado.
8. **Recursos judiciais:** devem ser estabelecidos adequados e amplos conjuntos de medidas judiciais que possam fazer frente ao descumprimento de obrigações que permitam efetivar o direito à informação.
9. **Responsabilização administrativa ou penal:** pelo descumprimento de deveres funcionais tipificados na lei penal. Um princípio anterior que precisa ser fixado é a reversão de uma cultura administrativa inclinada ao segredo (um traço comum na história latino-americana).

10. **As exceções devem ser enunciadas:** a legislação deve enunciar de maneira clara as exceções ao direito à informação e estas exceções não devem ser prerrogativas discricionárias da Administração.

Ainda relacionada à esta questão, a ONG ARTIGO 19 publicou um conjunto de princípios, *Direito do Público a Estar Informado: Princípios sobre a Legislação de Liberdade de Informação*, onde estipula os padrões de melhores práticas em matéria de legislação sobre direito à informação. Segundo Lima et al (2012), este conjunto de princípios baseia-se em leis e padrões internacionais e regionais e nos princípios gerais do Direito reconhecidos pela comunidade das nações. A ONG também publicou um Modelo de Lei de Liberdade de Informação que traduz os princípios para a forma jurídica. São nove, os princípios característicos de um regime de direito à informação (MENDEL, 2009, p. 32-42):

1. **Máxima divulgação:** a legislação sobre liberdade de informação deve ser guiada pelo princípio da máxima divulgação;
2. **Obrigação de publicar:** os órgãos públicos devem ter a obrigação de publicar informações essenciais;
3. **Promoção de um governo aberto:** os órgãos públicos precisam promover ativamente a abertura do governo;
4. **Limitação da abrangência das exceções:** as exceções devem ser claras e restritamente definidas e sujeitas a rigorosos testes de “dano” e “interesse público”;
5. **Procedimentos que facilitem o acesso:** os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e com justiça, com a possibilidade de um exame independente em caso de recusa;
6. **Custos:** as pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos de informação em razão dos custos envolvidos;
7. **Reuniões abertas:** as reuniões de órgãos públicos devem ser abertas ao público;

8. **Divulgação tem precedência:** as leis que não estejam de acordo com o princípio da máxima divulgação devem ser revisadas ou revogadas;
9. **Proteção para os denunciante:** os indivíduos que trazem a público informações sobre atos ilícitos – os denunciante – precisam ser protegidos.

Conforme aponta Cepik (2000), são inúmeros os instrumentos legais que podem salvaguardar o direito de acesso à informação. Instrumentos esses que vão desde artigos constitucionais e leis ordinárias até decretos do poder executivo e decisões judiciais que fixam jurisprudência. Em alguns casos, tais decisões são tomadas pelas cortes mais altas de um país. O autor lembra, também, que existem variações de acordo com cada país quanto à abrangência dos registros aos quais é garantido o direito legal de acesso e quais os tipos de documentos que esse acesso abrange.

Os princípios jurídicos listados conforme pensamento de Reyes Olmedo (2006) e Mendel (2009) fazem jus à colocação de Jardim (1999, p.69), uma vez que “o direito à informação pressupõe a existência de serviços públicos responsáveis pelo atendimento ao cidadão, trata-se também de um direito social”.

Tanto no contexto brasileiro, quanto em contextos internacionais, o direito de acesso à informação, configura uma conquista política e social. Pensando nisso, fica evidente que a dicotomia público x privado, a publicidade e a transparência são aspectos teóricos importantes para os estudos referentes ao direito de acesso à informação sob posse de órgãos públicos.

3.1 DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

A relação entre público e privado possui dois significados: o primeiro deles é o uso axiológico, isto significa o caráter valorativo atribuído à dicotomia. Quando se atribui um significado valorativo positivo ao primeiro, o segundo, por consequência, adquire um significado valorativo negativo, e vice-versa. Com isso, derivam duas concepções diversas da relação entre público e privado: o primado do privado sobre o público, a primeira; e o primado do público sobre o privado, a segunda (BOBBIO, 1987). Os primados nos remetem a publicização do público e a privatização do privado, que são advindos da duplicação da distinção do público/privado em política/economia.

Podemos afirmar que o processo de publicização do privado e de privatização do público, não são incompatíveis, compenetrando-se um no outro. O primeiro reflete o processo de subordinação dos interesses do privado aos interesses coletivos representados pelo Estado “que invade e engloba progressivamente a sociedade civil. O segundo representa a revanche dos interesses privados através da formação dos grandes grupos que se servem dos aparatos públicos para o alcance dos próprios objetivos” (BOBBIO, 1987, p. 27).

Até o presente momento, utilizamos o termo “público” para denominar aquilo que é manifesto e aberto ao público e contrariamente o termo “privado” denominando o que se manifesta restritamente, em segredo. A prática do segredo, ao longo de muitos séculos, foi considerada como primordial para a arte de governar. Na opinião de Bobbio (1987), conceitualmente, a questão do caráter público do poder serve para evidenciar a diferença entre duas formas de governo: a primeira delas, a república, cuja principal característica é o controle público do poder; e o principado, onde o recurso do segredo era contemplado:

[...] no sentido ilustrado por Habermas, no qual a esfera pública política adquire uma influência institucionalizada sobre o governo através do corpo legislativo, e adquire tal influência porque "o exercício da dominação política é efetivamente submetido à obrigação democrática da publicidade" é efetivamente submetido à obrigação democrática da publicidade (BOBBIO, 1987, p. 28).

É atribuída a Immanuel Kant a formulação mais precisa no que diz respeito ao princípio da publicidade (BOBBIO, 1987; LAFER, 1988; FONSECA, 1999; RODRÍGUEZ ZEPEDA, 2008). O filósofo considera que “todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é conciliável com a publicidade são injustas” (KANT, 1796 apud BOBBIO, 2015).

De acordo com Bobbio (1987, p. 29) o princípio da publicidade das ações de quem detém um poder público ("público" aqui no sentido de "político") contrapõe-se à teoria dos *arcana imperii*:

Segundo esta teoria, o poder do príncipe é tão mais eficaz, e, portanto, mais condizente com seu objetivo, quanto mais oculto está dos olhares indiscretos do vulgo, quanto mais é, à semelhança do de Deus, invisível (BOBBIO, 1987, p. 29).

Rodríguez Zepeda (2008) abre um parêntese e conceitualmente separa a publicidade comum – entendida como propaganda e estratégia de convencimento comercial – da publicidade em outra vertente, a que se relaciona com as exigências

informativas da sociedade e que caracteriza uma democracia transparente. Binbenbom (2009 p. 5) afirma que a publicidade é um instrumento essencial do regime democrático, a fim de que o povo possa acompanhar *pari passu* o desenvolvimento das atividades administrativas, seja para defesa de interesses individuais, seja para a promoção de interesses públicos. A publicidade constitui ainda pressuposto necessário da transparência administrativa, visto que o trato da coisa pública não pode ser secreto, reservado, acessível apenas para grupos homogêneos.

Para Motta (2008) o princípio da publicidade é um direito fundamental do cidadão, onde o Estado tem o dever de promover amplo e livre acesso à informação como condição necessária ao conhecimento, à participação e ao controle da Administração. Por outro lado, salvo o que afete a segurança da sociedade e do Estado, além do direito à intimidade, as ações administrativas não podem desenvolver-se em segredo. Este direito fundamental parece efetivar-se em quatro vertentes, segundo o autor supracitado (2008, p. 2):

- Direito de conhecer todos os expedientes e motivos referentes à ação administrativa, bem como seus desdobramentos e resultados, em razão do direito fundamental à informação;
- Garantia frente ao processo de decisões administrativas, em contraposição ao segredo procedimental, por meio da audiência dos envolvidos e interessados, em razão do princípio da ampla defesa;
- Direito subjetivo de acesso aos arquivos e aos registros públicos, em decorrência direta do princípio democrático;
- Direito de exigir do Estado ações positivas para possibilitar a visibilidade, cognoscibilidade e controle das ações administrativas.

Segundo Matias-Pereira (2012, p. 255), por definição, entende-se que é o princípio constitucional que torna obrigatória a divulgação de atos, contratos e outros instrumentos celebrados pela Administração Pública direta, indireta ou fundacional, para conhecimento, controle e início de seus efeitos. No parágrafo primeiro do artigo 37 podemos ter mais clareza sobre como o princípio é exercido:

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988, p. 38).

O artigo 70 da Constituição Federal, em seu parágrafo único, define quem tem a obrigação de prestar contas:

Art. 70 Qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988, p. 56).

Desta forma, entes públicos têm como dever obedecer ao princípio da publicidade e prestar contas de suas ações perante a sociedade. A não prestação de contas resulta em multas e em possível ação civil de improbidade administrativa, como ressalta o inciso XXXIII do art. 5º:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988, p. 14).

Não podemos deixar de salientar que existem exceções à obrigação de publicar e estão colocadas também no art. 5º da Carta Magna brasileira, no artigo LX, onde destaca que a restrição à publicidade de atos processuais só é possível quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem” (BRASIL, 1988, p. 16).

3.2 DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO TRANSPARÊNCIA

Diferentemente do princípio da publicidade, que vai em direção oposta ao segredo; a transparência é instrumento para o fortalecimento dos governos representativos por parte dos cidadãos e do próprio Estado (AGUILAR RIVERA, 2008). A questão da transparência remonta os tempos de Platão, defensor da ideia de uma sociedade fechada, onde estar a par da verdade era um privilégio destinado a poucos, uma vez que nem todos estariam aptos a conhecê-la.

O filósofo acreditava que, no campo político, o exercício do poder só era legítimo para os intelectualmente superiores, desta forma defendendo o modelo de aristocracia intelectual. Aqueles considerados à margem deste grupo eram vistos como incapazes de entender o bem, a virtude, ou a verdade. Por este motivo, o conhecimento da verdade política estaria reservado aos intelectualmente superiores, os quais “transcendem” a ignorância da população.

De acordo com Rodríguez Zepeda (2008), o ideal de um Estado transparente tem origem no liberalismo, tendo como seu principal teórico John Locke (1632-1704). Tal autor acreditava que os indivíduos tenham direitos fundamentais por natureza, como por exemplo, a liberdade e a igualdade, conforme colocado por Montesquieu nas leis naturais. A teoria liberal do Estado, baseada nesses filósofos, pensa o poder político como um mandatário dos cidadãos e como entidade representativa isenta de interesses próprios. Entretanto, os direitos políticos só eram garantidos àqueles que possuíssem propriedades imobiliárias, isto nos séculos XVIII e XIX.

Pode-se dizer que o liberalismo, enquanto teoria de governo, é contrário aos *arcana imperii*. Entendem-se por *arcana imperii* as verdades, conhecimentos, informações, avaliações, argumentos e discursos exclusivos dos homens do poder. Não se referem somente aos segredos do império ou do Estado, mas também às situações em que a verdade esteja revestida de certa sacralidade, quando tais conceitos são denominados *arcana ecclesiae*. Isso nos mostra a influência e o domínio que já fora exercido pela Igreja Católica como instituição (BOBBIO, 2015; RODRIGUÉZ ZEPEDA, 2008).

Diante deste fato, constata-se que não só as regulações legais mais antigas como também os mecanismos de controle social sobre a informação de caráter público em várias nações têm na base de sua construção histórica diferentes influências. A noção de transparência administrativa, conforme aponta Jardim (1999) oferece inúmeras leituras, como por exemplo, requisito de controle da sociedade civil sobre o Estado. Para Rodríguez Zepeda (2008), atualmente, exigências de transparência governamental têm se tornado cada vez mais frequentes, sendo mais regulares as exigências por um Estado transparente.

A ideia contemporânea de que a informação é um direito do cidadão se relacionada a um dos principais fundamentos da transparência dos atos governamentais: a garantia de acesso às informações coletadas, produzidas e armazenadas pelas diversas agências estatais (LIMA et al, 2012). Segundo Matias-Pereira (2012) a transparência se faz essencial para que os controles burocráticos sejam substituídos por controles sociais. Nesse sentido, o termo transparência é utilizado como um dos requisitos de controle da sociedade civil sobre o Estado. Aguilar Rivera (2008, p. 28-32) elenca cinco funções específicas da transparência: 1) avaliação dos governantes; 2) prestação de contas; 3) controle do poder público; 4) fortalecimento da autoridade política e 5) detecção e correção de erros.

A primeira função – avaliação dos governantes – se refere à postura do Estado perante a Sociedade civil. O acompanhamento sobre as ações e desempenho dos governantes. Nessa função, a imprensa exerce um importante papel na divulgação de informações que se encontram em posse dos governos. Para isso, a transparência é essencial para que os governados possam agir futuramente com conhecimento de causa.

A segunda função – prestação de contas – exige dos governantes a responsabilização mediante à prestação de contas na gestão dos recursos públicos. Como forma de controle democrático, a transparência permite a prestação de contas e possibilita, também, que os governados saibam caso ocorra alguma iniciativa que atente contra o interesse público.

A terceira função elencada por Aguilar Rivera (2008) – controle do poder público – aponta para a publicidade e para a transparência como limitadoras do poder público. Isso significa que tais princípios passam a ser instrumentos de controle e de vigilância, com o intuito de detectar falhas no exercício da gestão pública, além de detectar também problemas em políticas públicas nas suas fases iniciais.

Na quarta função – fortalecimento da autoridade política – Aguilar Rivera (2008) afirma que a transparência limita, mas que também pode aumentar o poder do governo, concomitantemente. Isso acontece porque a transparência serve como aparato construtor de confiança dos governados para com os governantes. Investir na confiança através do acesso às informações pode facilitar a coordenação entre cidadãos, e entre eles e agentes do governo. Quanto mais transparente é o governo, maior legitimidade aos olhos de governado ele tem.

Por fim, a quinta e última função – detecção e correção de erros – aborda a importância da transparência para detecção de erros na administração pública estimulando o funcionamento adequado, onde o direito de acesso à informação é importante tanto para os governados quanto para os governantes na autocorreção e detecção de problemas com as ações e políticas públicas. Platt Neto et al (2007) considera a transparência como princípio da gestão fiscal responsável e pressupõe a publicidade e a compreensibilidade das informações. Também a vê como um princípio mais amplo que o da publicidade, e como um instrumento para que os governados tenham conhecimento das contas e ações dos governantes. Pensando na realidade brasileira Platt Neto et al (2007, p. 90-91) verificaram práticas e limitações na transparência. Estes são alguns exemplos:

- **Relatórios elaborados exclusivamente para atendimento à legislação:** falta de interesse com relação às necessidades dos usuários. Observa-se ainda ausência de documento explicativo para auxiliar e facilitar a compreensão das contas públicas;
- **Relatórios sem atenção estética:** encontram-se documentos com formatação precária e com ausência de gráficos ou outras formas de ilustrações;
- **Uso de meios restritivos para acesso:** publicação das contas públicas no Diário Oficial, e em outros meios fora do acesso e não tão usuais para a maioria da população, restringindo o acesso às informações;
- **Páginas na Internet com erros:** *links* quebrados e informações não encontradas caracterizando falsa publicidade de informações que deveriam ser divulgadas na Internet; e
- **Informações incorretas, incompletas e desatualizadas:** situações de desencontro de informações em que o que consta são informações distorcidas, caracterizando descumprimento da legislação pelo ente público.

Estas questões remetem à forma com a qual as organizações lidam com a exigência da transparência. Tal tratamento requer investimento em estratégias e mecanismos para que o acesso às informações se dê de modo eficiente atendendo aos reais anseios daqueles que as buscam.

3.3 DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

Esta subseção traça um panorama acerca do assentimento brasileiro ao regime global de direito à informação pública (BRAMAN, 2004; MALIN, 2012), através da lei 12.527 de 18 de novembro de 2011 que configura o direito de acesso à informação no Brasil. A lei de acesso à informação é o instrumento legal que regula e ratifica o que já estava previsto na Constituição Federal, no que concerne ao direito de acesso à informação como constata-se abaixo:

Quadro 1 - Artigos da Constituição Federal referentes ao acesso à informação

| Art. 5º | Art. 37 | Art. 216 |
|---|---|--|
| Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. | A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. | Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. |
| XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. | § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando-a. III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. | § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. |

Fonte: Elaborado pela autora com base na Constituição Federal (1988).

Através de assembleia constituinte, formada por deputados e senadores, eleitos em 1986, os trabalhos para a construção da nova constituição tiveram início no ano seguinte, sob a presidência de Ulysses Guimarães, e encerrados em 5 de outubro de 1988 com a promulgação da nova constituição (FAUSTO, 1995).

No conteúdo da nova Carta Magna brasileira, podem-se perceber alguns avanços sociais, como o reconhecimento dos costumes indígenas, a criminalização do racismo e às questões ligadas a informação, como vimos no quadro anterior.

No início dos anos 1990, foi promulgada a lei nº 8.159 de 8 de janeiro de 1991 que versa sobre a política nacional de arquivos em âmbito público e privado, onde ficam demarcados os seguintes pontos:

- Destaque ao papel do Poder Público no que diz respeito à gestão e proteção documental (art. 1º);
- Reafirmação do que já estava previsto no artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição (art. 4º);
- Classificação e categorização do conceito de sigilo (art. 23), e
- Criação do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) (art.26).

Para Cepik (2000) com a referida lei, pretendia-se finalmente regulamentar o dispositivo constitucional do direito de acesso à informação. Porém, a verdadeira contribuição da lei de arquivos está em seu artigo 21, remetendo a garantia do direito “para eventuais dispositivos legais no âmbito estadual e ou municipal” (CEPIK, 2000, p.53):

Art. 21 - Legislação estadual, do Distrito Federal e municipal definirá os critérios de organização e vinculação dos arquivos estaduais e municipais, bem como a gestão e o acesso aos documentos, observado o disposto na Constituição Federal e nesta Lei (BRASIL, 1991, p. 02).

Paradoxalmente a estas ações, o Brasil cada vez mais se direcionava a “regulamentação do segredo governamental e dos procedimentos de segurança de informações” (CEPIK, 2000, p. 53). Isso principalmente através dos decretos 2.134/97 e 2.910/98⁶ no que diz respeito às informações, dados e materiais sigilosos que poderiam de alguma forma, ameaçar a segurança da sociedade e do Estado.

Ainda com relação a esta questão, foram publicados os Decretos nº 4.553/2002⁷ e nº 5.301/2004⁸ e a Medida Provisória (MP) nº 228/2005⁹. Em ambos os decretos podemos perceber, com clareza, o retrocesso e o movimento para que se regulamentasse o segredo antes mesmo do acesso à informação, pois visavam a, dentre outras coisas:

- Aumentar os prazos das categorias de sigilo dos documentos,
- Criar o sigilo eterno, permitindo a renovação indefinida do documento ultrassecreto.
- Instituir a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas que analisava a ressalva de manter o documento em sigilo, prevista na Constituição.

Já a Medida Provisória (MP) nº 228/2005, que posteriormente se tornou a Lei nº 11.111/2005, enfatizava a possibilidade de negação do acesso. E isto acarretou 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 à incompatibilidade entre a lei e a previsão constitucional (BOTTREL, 2016).

⁶ Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles e dá outras providências.

⁷ Estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa e dá outras providências.

Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal e dá outras providências.

⁸ Este Decreto regulamenta a Medida Provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004, e institui a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas.

⁹ Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição e dá outras providências.

Como aponta Bottrel (2016, p.51) “já havia no país um movimento em prol do reconhecimento e do estabelecimento do acesso à informação”, o que contribuiu para que o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 41 fosse aprovado pela Câmara dos Deputados em 2010 e posteriormente resultasse na lei de acesso à informação.

A adesão tardia do Brasil a uma regulamentação do direito de acesso como indicado na introdução desta dissertação conferiu aos cidadãos os mecanismos concretos para que o direito de acesso à informação pública fosse assegurado (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014). Conforme aponta ANGÉLICO (2012) esse tipo de legislação se apresenta como uma espécie de “marco regulatório” adotado em uma série de países nas últimas décadas do século XX e no início do século XXI.

No contexto brasileiro, para que isto fosse possível, foram 23 anos de espera, desses anos, nove de tramitação no Congresso. De acordo com ANGÉLICO (2012) do ponto de vista do processo legislativo, a história da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil começa em 26 de fevereiro de 2003, por meio da apresentação do Projeto de Lei 219/2003 pelo deputado Reginaldo Lopes.

Ainda em 2003, no mês de maio, o PL foi aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público. No mês de outubro é emitido parecer favorável pelo deputado Mendes Ribeiro, relator do PL na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Porém, somente em dezembro de 2004 o parecer foi aprovado pela CCJ ANGÉLICO (2012). A partir desse momento, o texto ficou parado, sendo retomado em 2009 quando a matéria voltou a tramitar. No mesmo ano, foi criada uma Comissão Especial para que o tema fosse debatido na Câmara dos Deputados.

Entre 2010 e 2011, o plenário da Câmara dos Deputados aprovou o relatório, e o texto foi enviado ao Senado Federal, onde ganhou o nome de PLC 41/2010. O projeto lei recebe parecer favorável quando passa pelas Comissões do Senado de Constituição, Justiça e Cidadania; e de Ciência e Tecnologia. Em contrapartida, no dia 22 de agosto de 2011 o projeto volta à Câmara dos Deputados por conta da apresentação de relatório e texto substitutivo que sugere a manutenção do sigilo eterno sobre alguns documentos públicos, feita por Fernando Collor, à época senador (PTB-AL) (BOTTREL, 2016).

Cabe lembrar que o substitutivo, de acordo com Angélico (2012), também suprimia três parágrafos do art. 7º que visavam a garantir a veracidade dos dados e a evitar a manipulação de informações por parte dos governantes:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: [...] IV – informação primária, íntegra, autêntica e

atualizada; V – informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; VI – informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos. (LOPES, 2003, p. 4 apud ANGÉLICO, 2012, p. 87).

O substitutivo de Fernando Collor também tinha como proposta retirar a obrigação de se publicar na Internet, através da tentativa de cancelar a obrigação da publicação de informações em formato eletrônico aberto, legível por máquinas. Tal mudança também buscava alterar o conceito de informação e propunha a retirada da obrigação negativa dos governos sobre a exigência de motivação para pedidos de informação. Isso significa que o solicitante estaria isento de apresentar justificativa para sua solicitação (ANGÉLICO, 2012). Em seguida, os membros da Comissão apresentam emendas e voto em separado contra o substitutivo do senador Fernando Collor. Ainda assim, mesmo com caráter de urgência, a votação o projeto de lei não entra em pauta imediata no plenário da câmara.

De acordo com Malin (2012), a reta final da redação da lei ocorreu em pouco tempo, entre a ida da presidenta Dilma Rousseff, em setembro de 2011, à abertura da 1ª Conferência de Alto Nível para Governo Aberto, em parceria com o presidente dos EUA, Barack Obama, e sua definitiva sanção, em novembro deste mesmo ano. Desta maneira, em outubro de 2011, a lei de acesso à informação nº 12.527 é aprovada pela Câmara dos Deputados e sancionada pela Presidência da República sob a administração de Dilma Rousseff (BOTTREL, 2016).

A lei de acesso à informação brasileira entrou em vigor em maio de 2012, para que o disposto no inciso XXXIII do artigo 5º e no inciso II do §3º do art. 37 da Constituição Federal fosse regulamentado e aplicado a todos os poderes e níveis de governo. Conforme o capítulo X do Decreto nº 7.724/2012 que “regulamenta, no âmbito do Poder Executivo federal, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo” (BRASIL, 2012), a Controladoria Geral da União (CGU) é órgão responsável por monitorar a implementação da Lei no âmbito do Poder Executivo federal (Malin, 2012), tendo as seguintes atribuições, conforme Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, p.35):

- Promover campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e incentivar a conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação;

- Garantir o treinamento dos agentes públicos e, no que couber, a capacitação das entidades privadas sem fins lucrativos, no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;
- Monitorar a implementação da LAI no âmbito federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas;
- Gerir a aplicação do Decreto nº 7.724/12, especialmente quanto ao cumprimento dos prazos e procedimentos;
- Preparar relatório anual com informações referentes à implementação da LAI, a ser encaminhado ao Congresso Nacional;
- Definir os formulários-padrão para o pedido de acesso;
- Consolidar, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, diretrizes e procedimentos complementares necessários à implementação da LAI;
- Estabelecer, em conjunto com o Ministério do Planejamento, procedimentos, regras e padrões de divulgação de informações ao público, fixando o prazo máximo para atualização;
- Detalhar, em conjunto com o Ministério do Planejamento, os procedimentos necessários à busca, estruturação e prestação de informações no âmbito do SIC.

Em vista das metas acima elencadas, a LAI é um instrumento fundamental para o pleno exercício da democracia no Brasil. Cabe ressaltar que a lei brasileira não só dá acesso a informações que anteriormente não estavam disponíveis, como também determina que os governos disponibilizem uma série de categorias de informações online e garantam o acesso a dados abertos (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014):

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas [...] § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos [...] II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina (BRASIL, 2012, p. 03).

Representando ousadia por abranger dados abertos, a aprovação da lei de acesso à informação brasileira, além de regulamentar o que já estava previsto na Constituição de 1988, também:

[...] 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, 2012, p. 02).

A expressão “regime de informação” vem sendo utilizada para abordagens que correlacionem política, informação e poder, assim como o direito de acesso à informação. Sua aproximação da Ciência da Informação deve-se a Bernd Frohmann a introdução da expressão regime de informação na CI e à González de Gómez sua introdução no Brasil. Para tal tarefa, o referido autor recorreu a Foucault e à teoria ator-rede (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2012; BEZERRA, 2017).

Malin (2012) complementa esse ponto de vista afirmando que, no campo da Ciência da Informação, o conceito de “regime de informação” tem sido aplicado como forma de diagnóstico de um cenário no que tange às políticas de informação. Desta forma, “cada nova configuração de um regime de informação, resulta de e condiciona diferentes modos de configuração de uma ordem sociocultural e política” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2012, p. 32). A cada mudança que ocorre envolvendo políticas de informação, um novo cenário é formado, haja vista que elas alteram e interferem na forma como o regime de informação está e na forma como é moldado.

Tais alterações não seriam passíveis de mudanças e de execuções no processo de aprovação e implantação da LAI sem que determinados atores estivessem envolvidos. No que diz respeito a essa questão, conforme aponta Malin (2012), dois fatores devem ser considerados sobre a implantação da lei de acesso à informação no Brasil: 1) movimentos advindos do cenário nacional e 2) movimentos internacionais, de onde o tema emergiu fortemente na década 1990.

No cenário nacional, a pressão da sociedade civil por iniciativas e políticas adotadas pelo Estado tiveram importante papel, pois a LAI foi uma resposta a movimentos como o Transparência Brasil; Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas; a ONG ARTIGO 19 (MALIN, 2012); e a ABRAJI (ANGÉLICO, 2012).

No cenário internacional, a LAI brasileira também foi uma resposta a pressões “entre elas exigências feitas a partir de 1990 por convenções, tratados, bancos

multilaterais e instituições financeiras internacionais” (MALIN, 2012, p.5)¹⁰. Para Angélico (2012, p.94-95) são dois os acontecimentos na arena internacional que ajudaram a pressionar as autoridades brasileiras no sentido da aprovação (pelo Congresso) e sanção (pelo Executivo) da Lei de Acesso à Informação:

- A decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos que, em dezembro de 2010, condenou o Brasil pelo desaparecimento forçado de 62 pessoas entre 1972 e 1974; e
- A Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership*), lançado em setembro de 2011, à margem da 66ª reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Com relação à decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a alegação foi a de que o Brasil violou a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, apontou a falta de acesso à informação e cobrou uma posição do Brasil sobre a aprovação da Lei de acesso. No que diz respeito à Parceria para Governo Aberto, o fato de o país não contar com uma lei de acesso foi o incentivo que faltava; pois para que o Brasil estivesse na parceria deveria cumprir alguns critérios nas áreas de transparência fiscal; acesso à informação; transparência nas declarações patrimoniais de políticos eleitos ou funcionários de alto escalão e participação cidadã.

Desta maneira, o processo de tramitação, aprovação e implantação da Lei de acesso à informação brasileira aconteceu em razão da configuração progressiva de um novo regime de informação. E conforme sua aprovação e implantação eram difundidas pelo país, a lei passou a ser constantemente avaliada por organismos governamentais, pela sociedade civil e também pela comunidade internacional.

3.3.1 Avaliações da LAI

A LAI sofreu muitas avaliações. A primeira avaliação que merece destaque é a da Controladoria Geral da União – CGU, a quem cabe a responsabilidade de monitorar

¹⁰ O Brasil assinou alguns tratados, pactos e declarações, como por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos de 1966; a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão de 2000 e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 2003. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/legislacao-relacionada-1>.

a implantação da LAI no âmbito do Executivo Federal. Para que a CGU possa avaliar a lei de acesso à informação, é utilizada a Escala Brasil Transparente (EBT).

A EBT é uma metodologia que avalia o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação. A partir dela, a CGU pretende aprofundar o monitoramento da transparência pública e gerar um produto que possibilite o acompanhamento das ações empreendidas por estados e municípios no tocante ao direito de acesso à informação.

Esta metodologia é composta por doze quesitos de avaliação, que cobrem aspectos da regulamentação do acesso à informação e a existência e funcionamento do serviço de informação ao cidadão (SIC). Os quesitos de avaliação citados versam sobre:

1. Exposição da legislação no site do avaliado;
2. Existência da regulamentação;
3. Regulamentação do SIC;
4. Regulamentação da classificação de sigilo;
5. Regulamentação da responsabilização do servidor;
6. Regulamentação de instâncias recursais;
7. Divulgação do SIC físico (atendimento presencial);
8. Existência de um e-SIC (atendimento pela *internet*);
9. Possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso;
10. Inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso;
11. Respostas aos pedidos no prazo legal;
12. Respostas em conformidade com o que foi solicitado.

A segunda avaliação da lei é o estudo “Estado brasileiro e transparência” (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014), realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), cujo objetivo foi avaliar o grau de cumprimento da LAI pelas instituições públicas brasileiras, incluindo todos os níveis e esferas do governo.

A pesquisa de Michener, Moncau e Velasco (2014) focou três pontos principais de avaliação: taxa de resposta, prazo de resposta e taxa de precisão da resposta. O relatório foi dividido em partes: a primeira, denominada “Avaliação Geral”, voltada para

todos os três poderes em oito jurisdições nas esferas Federal, Estadual e Municipal, bem como a empresas estatais e instituições constitucionalmente autônomas. Para esta etapa, foram enviados mais de 450 pedidos de acesso à informação.

A segunda parte do relatório, referida aqui como “Avaliação do Poder Judiciário”, consiste em uma análise específica do Poder Judiciário brasileiro. Essa avaliação envolveu o envio de mais de 260 pedidos a 40 tribunais. 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 comprometimento 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* transparente das instituições (BOTTREL, 2016).

A terceira avaliação foi elaborada pela ONG artigo 19, um dos atores da sociedade civil, com atuação significativa no processo de aprovação da LAI. A ONG Artigo 19 elabora avaliações da LAI desde 2012, e está em seu quinto relatório “Os 5 anos da Lei de Acesso à Informação: uma análise de casos de transparência”. Neste último estudo, realizado entre os meses de fevereiro e maio de 2017, examinam-se por meio de seleção e análise, cinco casos representativos da implementação desta lei no Brasil. Os casos tiveram como finalidade exemplificar e avaliar as mudanças na aplicação e efetividade deste dispositivo legal durante os cinco anos de sua existência, bem como entender como a sociedade civil tem feito uso dessa lei durante esse período (ARTIGO 19, 2017).

A metodologia para produção do relatório tem duas etapas distintas. A primeira etapa de seleção dos casos teve como foco a revisão de relatórios que contêm informações, avaliações e estatísticas sobre a aplicação da lei federal, a fim de elucidar problemas e boas práticas gerais já levantadas por tais pesquisas, tanto no que se refere à Transparência Ativa quanto à Transparência Passiva¹¹. A segunda etapa da pesquisa consistiu na análise dos casos selecionados, que avaliou o contexto e o histórico do tema, os atores envolvidos, os obstáculos ao acesso à informação, violações e

¹¹ A Lei de acesso à informação brasileira prevê a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações (Transparência Ativa); e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (Transparência Passiva).

descumprimentos da lei, dados alcançados, pontos positivos, impacto da lei e resultados do caso.

Por último, em âmbito internacional, 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 (BOTTREL, 2016). Este ranking analisa a qualidade da legislação segundo princípios internacionais de acesso à informação. Atualmente o Brasil ocupa a 27ª colocação, com 108 pontos, de um máximo de 150.

De modo geral, a lei brasileira é bem avaliada, tanto nacional como internacionalmente. Talvez por ser um dos últimos países a ter aderido ao regime internacional de acesso à informação, a lei brasileira tenha se beneficiado dos acertos estrangeiros, visto que o Brasil conta com a segunda lei melhor avaliada, considerando os países latinos americanos, ficando atrás da lei mexicana.

A lei brasileira propriamente dita observa um conjunto de padrões estabelecidos, baseados em critérios e práticas internacionais, como, por exemplo, os princípios de Mendel (2009). Dentre esses princípios, no âmbito da LAI, está a divulgação máxima, onde o acesso é regra e o sigilo exceção. Outro ponto é a não exigência de motivação; ou seja, o requerente não precisa dizer por que nem para que está solicitando a informação. Salientamos também que as hipóteses de sigilo são limitadas e legalmente estabelecidas¹². Além disso, o fornecimento da informação é gratuito, salvo custo de reprodução. A lei também contempla a transparência passiva, e a transparência ativa.

No escopo da norma brasileira, todas as informações produzidas ou sob a guarda do poder público, são públicas e, portanto, acessíveis a todos os cidadãos, ressalvadas as informações pessoais e as hipóteses de sigilo legalmente estabelecidas. A LAI abrange e deve ser cumprida por todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta. E para que a lei e o direito de acesso sejam respeitados, foram estabelecidos dois responsáveis para garantir o cumprimento da lei no Poder Executivo Federal.

O primeiro responsável está previsto no artigo 40¹³ da lei. A autoridade de monitoramento é responsável por verificar o cumprimento da LAI no ente público a que pertence. Cada órgão e entidade deve indicar um dirigente para desempenhar essa

¹² Art. 11 § 4º; Arts. 14 a 18; Art. 20; Art. 7º § 1º e 2º; Arts. 22 a 30 e Arts. 36 a 39.

¹³ Art. 40. No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade.

atribuição. À autoridade de monitoramento cabe, também, recomendar medidas para aperfeiçoar as normas e procedimentos necessários à efetividade do acesso à informação na instituição.

O segundo responsável é a Controladoria Geral da União (CGU). Além de monitorar a lei no âmbito do Executivo Federal, cabe à CGU fomentar a cultura da transparência e a conscientização sobre o direito de acesso à informação. A Controladoria também publica informações estatísticas¹⁴ sobre a implementação da lei de acesso e prepara relatórios anuais que são encaminhados ao Congresso Nacional.

Caso o direito de acesso à informação não seja respeitado, o que configura descumprimento da lei é possível encaminhar uma denúncia aos responsáveis para que se faça cumprir a lei. Neste caso os órgãos competentes são:

- A Controladoria Geral da União (CGU) No Poder Executivo Federal;
- O Ministério Público Estadual e o Poder Legislativo local, no âmbito estadual ou municipal;
- O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no Poder Judiciário;
- O Conselho Nacional do Ministério Público, no escopo do Ministério Público; e
- O Tribunal de Contas estadual ou federal, no Poder Legislativo, conforme o caso.

Em razão desta estrutura de responsabilização legal distribuída, qualquer cidadão que queira dirigir uma pergunta a órgão ou entidade do Executivo Federal pode fazê-lo de duas maneiras: pela internet, por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao cidadão (e-SIC); ou presencialmente no SIC (Serviço de Informação ao Cidadão). Em ambos os casos, o prazo é de 20 (vinte) dias, podendo ser prorrogado por mais 10 (dez) dias.

Salientamos que, no Brasil, a publicização e a transparência, são mediadas pelo Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE). Na literatura da Ciência da Informação, esta ferramenta é tratada como um sistema de organização de conhecimento, utilizado para representar um dado domínio do conhecimento, delimitando o significado de termos no contexto desses domínios, estabelecendo relações conceituais que auxiliam a posicionar um conceito no sistema conceitual e são

¹⁴ Art. 8º § 3º inc. II.

utilizadas como instrumentos de organização e recuperação da informação. Este tema passa a ser tratado na seção a seguir.

4 SISTEMAS DE ORGANIZAÇÃO DO CONHECIMENTO

Para Dahlberg (1993) a origem da organização do conhecimento já estava presente nas preocupações de Otlet e La Fontaine, no início do século XX. Para outros autores, como Guimarães (2017) e Gomes (2017), a organização do conhecimento remonta a Antiguidade; porém, é reconhecida enquanto área de estudos somente na primeira metade do século XX, a partir do trabalho de Bliss¹⁵. Contemporaneamente, a organização do conhecimento significa especialmente a “organização da informação em registros bibliográficos, incluindo índices de citação, registros de texto completo e a Internet” (HJORLAND, 2003, p.87).

Dahlberg (2006) define Knowledge Organization (KO) ou Organização do Conhecimento (OC) como a ciência que ordena estrutura e sistematiza unidades de conhecimento (conceitos), de acordo com suas características, em classes de conceitos organizadas em objetos e assuntos.

Igualmente, Bräscher e Café (2008, p.8) destacam a organização do conhecimento como um “processo de modelagem do conhecimento”, isto porque, visa construir representações do conhecimento, analisando um conceito e suas respectivas características para o estabelecimento da posição que cada conceito ocupa em um determinado domínio, bem como suas relações com os demais conceitos que compõem esse sistema nocional.

Isto significa que a organização do conhecimento é uma forma de representar ordenadamente o conhecimento, com vistas a atingir um propósito específico, fator dominante para a escolha de um método de descrição, formalização e representação do conhecimento (CHERNYI, 1997). E para que esses propósitos sejam atendidos, há que se considerar as necessidades dos usuários e as ferramentas que se adequem ao que se pretende.

Conforme apontam Bräscher e Café (2008) e Carlan (2011), as representações do conhecimento podem ser feitas por distintos tipos de sistemas. Para Gomes (2009), é a partir da OC que ferramentas são elaboradas e apresentam a interpretação organizada e estruturada do documento, nos chamados sistemas de organização do conhecimento (SOC).

¹⁵ The Organization of Knowledge and the System of the Sciences (1929) e, The Organization of Knowledge in Libraries (1933).

Com origem na língua inglesa, o termo *knowledge organization systems (KOS)* foi proposto pelo *Networked Knowledge Organization Systems Working Group* na primeira Conferência da *ACM Digital Libraries* em 1998, e “assim como a sigla KOS, utilizada com frequência na literatura, adotou-se o correspondente SOC em português” (CARLAN, 2011, p.28).

Para Bräscher e Carlan (2010), os SOCs são representações de domínio do conhecimento que demarcam o significado de termos no contexto desses mesmos domínios. Os sistemas de organização do conhecimento estabelecem relações entre seus conceitos e são utilizados como instrumentos para organizar e recuperar a informação. Barité (2011) traz uma visão mais tecnicista ao afirmar que os SOC são ferramentas com objetivo principal de representar tematicamente o conteúdo dos documentos, dos dados ou de qualquer outro recurso de informação.

De acordo com Hodge (2000), os sistemas de organização do conhecimento abarcam todos os tipos de instrumentos que visam a organizar a informação e a promover o conhecimento. Para Hjørland (2007), os SOC apresentam a interpretação organizada de estruturas do conhecimento, também chamadas de ferramentas semânticas.

O uso dos SOCs no tratamento das informações, com vistas à recuperação de dados, vai do ambiente tradicional, através dos esquemas de classificação como a CDD, até os ambientes informatizados, como, por exemplo, as bibliotecas digitais, onde é promovida “uma visão geral do conteúdo da coleção e a sua recuperação, podendo, também, ser usado para compartilhar informações entre diferentes sistemas” (CARLAN, 2011, p. 30).

Durante muito tempo esses instrumentos relacionaram-se com os serviços de indexação usados somente por catalogadores e indexadores, bibliotecários e pesquisadores profissionais. Com o crescimento do acesso a dados eletrônicos, as publicações nesse meio criam novas preocupações e interesses no desenvolvimento desses sistemas e, desde então, há nova ênfase na construção das taxonomias que vêm sendo amplamente aplicadas na web, assim como as ontologias e os tesouros.

Desta maneira, o *World Wide Web Consortium (W3C)* desenvolveu um modelo e especificação, denominado *Simple Knowledge Organization System (SKOS)*. Este modelo tem como objetivo dar suporte aos tradicionais SOC (tesauro, taxonomia, vocabulário controlado e sistemas de classificação) de forma que seja entendido pela máquina. SKOS usa uma sintaxe flexível de XML/RDF que fornece estrutura para

publicação dos termos usados nos SOC e seus relacionamentos para dar suporte às buscas, mapeamentos e conexões entre os diferentes SOC (CARLAN, 2010; BRÄSCHER; CARLAN, 2011).

Uma das finalidades da web semântica é ter todos os SOC disponíveis e acessíveis, de maneira que cada termo indexado seja identificado e também explicado por meio da estrutura do sistema a que pertença. Normalmente, quando as linguagens de indexação são formatadas para serem processadas pelas máquinas, são baseadas na análise e na transparência de suas próprias micro-ontologias que consistem em vocabulários, sintaxe, semântica e regras de inferência. Existe uma tendência em fazer este processo mais padronizado para explorar os SOC no desenvolvimento da web semântica. Em tal contexto, os SOC possuem um ponto comum, além do ambiente digital, a necessidade de serem lidos e compreendidos por máquinas, favorecendo a interoperabilidade entre os diferentes sistemas.

Estas adaptações e criações tornaram-se necessárias, já que os principais tipos de sistemas de organização do conhecimento utilizados contemporaneamente são baseados em estruturas hierárquicas e sua eficácia é avaliada precisamente em função do quanto estes sistemas conseguem estruturar hierarquicamente e separar dicotomicamente os elementos na busca de representar objetivamente o mundo real (DE SANTIS, 2016).

No que tange às características, os sistemas de organização do conhecimento, segundo Hodge (2000), possuem em comum:

- Uma visão particular do mundo, imposta pelos SOC, de uma coleção e de itens;
- A caracterização de diferentes maneiras de uma mesma entidade, dependendo do SOC que é usado e;
- A identificação suficiente entre o conceito expresso no SOC e o objeto do mundo real, ao qual aquele conceito se refere. Assim, quando uma pessoa procura algo sobre determinado objeto, o SOC deve ser capaz de conectar o conceito do objeto com sua respectiva representação no sistema.

Barité (2011, p. 127), também elenca as características essenciais de um SOC:

- Referência ao conhecimento especializado, que é estabelecida de várias formas (recurso para classificações científicas, garantia literária, opinião de especialistas, etc.);
- Estrutura lógica, que se constrói de acordo com um método e uma teoria de organização do conhecimento;
- Controle de vocabulário, o que contribui para a identificação, seleção, formalização, padronização da terminologia, que inclui o estabelecimento das relações recíprocas entre os termos, levando em consideração os critérios semânticos, linguísticos e disciplinares.

De acordo com Righi (2015, p. 35), no ano de 2008, Vickery elaborou uma classificação dos sistemas de organização do conhecimento levando em consideração a evolução desses instrumentos em convergência com a evolução da Ciência da Informação. Tal classificação se subdivide em eras:

- Era da pré-coordenação: eram estruturas estáticas para atender aos sistemas manuais de organização e recuperação da informação, como índices e catálogos. Pertencem a essa era as listas de cabeçalho de assunto e as classificações.
- Era da pós-coordenação: estruturas estáticas deixam de existir. Em seu lugar, os elementos (termos) são manipulados de forma independente na representação dos assuntos de cada documento. Fazem parte desta era a classificação, os vocabulários controlados e os tesauros.
- Era da internet: a classificação hierárquica predomina. Os usuários utilizam as classificações na escolha do termo que identifique a sua necessidade. As URL fazem o relacionamento entre itens da web e os índices utilizados pela ferramenta de busca adotada. Nesta era, o SOC mais representativo é a taxonomia.
- Era da web semântica: são sistemas projetos para uso por computadores e agentes inteligentes. O SOC representativo é a ontologia.

Nesta classificação histórica feita por Vickery, fica clara também a evolução dos suportes tecnológicos voltados para a recuperação da informação. Zeng (2008), com base na norma ANSI/NISO Z39-19-2005, enfatiza que a seleção de termos e os testes sob os princípios da “garantia” são muito importantes no desenvolvimento de qualquer SOC. A norma ANSI/NISO Z39-19-2005 aponta três garantias:

- Literária: onde a linguagem usada para descrever o conteúdo de objetos, as palavras ou frases escolhidas devem se aproximar ao máximo das usadas na literatura da área de domínio;
- De usuário: a linguagem de usuários geralmente identificada pelos termos usados em sistemas de buscas e;
- Organizacional: as necessidades e prioridades da organização identificando termos que devem ser usados em vocabulários controlados. (CARLAN, 2011, p. 31).

De acordo com Carlan (2011), é importante a atenção na elaboração dos SOC. Os profissionais responsáveis devem ser capazes de perceber essas tendências, o que é possível quando o profissional já tem um conhecimento sobre o domínio. Essa perspectiva é usada em colaboração entre os especialistas em organização do conhecimento e os especialistas da área do domínio a ser representado. Isso se faz necessário porque, conforme encontrado no estudo de Zeng (2008), a estrutura de um SOC pode variar de um esquema simples até o multidimensional, ao mesmo tempo em que apresentam algumas funções fundamentais. Essas funções são:

- Eliminar a ambiguidade: que ocorre em linguagem natural quando uma palavra tem mais de um significado. Podemos adicionar um qualificativo e considerar o contexto que o termo está inserido;
- Controlar sinônimos: se um conceito é representado por um ou mais sinônimos ou termos que são considerados como quase sinônimos, há necessidade de controle de vocabulário;
- Estabelecer relações, hierárquicas ou associativas: relações hierárquicas são baseadas nos graus ou níveis de superordenação e subordinação; nas relações associativas, o relacionamento que ocorre entre termos que não são nem

hierárquicos nem equivalentes, porém, nos quais existe uma ligação semântica ou conceitual que deve ser tornada explícita no sistema; e

- Apresentação de propriedades: característica contemplada pelas ontologias, pois apresentam exaustivas propriedades para cada classe.

4.1 TIPOS DE SISTEMAS DE ORGANIZAÇÃO DO CONHECIMENTO

Como podemos constatar com base na literatura da Ciência da Informação, existem diversos tipos de sistemas de organização do conhecimento e suas descrições podem ser baseadas em algumas características como: estrutura, relacionamento entre termos, função e complexidade. De acordo com Zeng (2008, p.160), os sistemas de organização do conhecimento podem ser descritos baseados em suas estruturas e principais funções.

Desta maneira, Hodge (2000) classificou os SOC de acordo com seu grau de complexidade: lista de termos, classificação e categorização, e listas de relacionamentos. Essa mesma classificação é adotada pelo Networked Organization Systems and Services:

- ❖ **Lista de termos:** listas de termos muitas vezes são acompanhadas por suas definições. São abarcadas nessas listas:
 - **Lista de autoridades:** lista de termos usada para controlar a variedade de nomes para entidades. Este tipo de SOC, geralmente, não inclui uma organização nem uma estrutura complexa. A apresentação pode ser alfabética ou organizada por um esquema de classificação superficial. Por exemplo: nomes de países, indivíduos ou instituições.
 - **Glossários:** lista de termos, em geral, com definições. Os termos podem ser de um assunto específico ou de um trabalho particular;
 - **Dicionários:** listas de palavras em ordem alfabética e suas definições. Seu escopo é mais geral que os glossários. Podem prover informações sobre a origem de uma palavra, variações quanto à morfologia e a escrita da palavra, bem como os múltiplos significados dentre as disciplinas;

- **Gazetteers:** trata-se de dicionários de nomes de lugares. Os tradicionais são publicados na forma de livros ou aparecem como índice nos atlas geográficos. Cada entrada deve ser identificada pelo tipo de característica ou de aspecto, tais como rios, cidades ou escola. Geoespacialmente referenciados, os *gazetteers* apresentam as coordenadas para a localização de lugares na superfície da Terra. Ressaltamos que o termo “*gazetteer*” possui vários significados incluindo publicações destinadas a informações jurídicas e informações sobre patentes;

- ❖ **Classificações e categorias:** são listas que tem como destaque especial a criação de conjuntos de assuntos. Fazem parte desta categoria:
 - **Cabeçalhos de assunto:** conjunto de termos controlados que representam o assunto de um item de uma coleção. Podem ser extensivos e cobrir vários assuntos, embora sua estrutura seja, geralmente, muito superficial e limitada;
 - **Esquemas de classificação, taxonomias e esquemas de categorização:** embora exista sutil diferença entre esses tipos de SOC, eles oferecem maneiras de separar entidades em tópicos de níveis mais gerais, como uma cadeia hierárquica numérica e alfabética. As categorias de assunto são frequentemente usadas em estruturas hierárquicas comumente encontradas nos tesouros. As taxonomias são amplamente usadas em modelo orientado a objeto e em sistemas de gestão do conhecimento, para indicar grupos de objetos baseados em características particulares.

- ❖ **Lista de relacionamentos:** são os SOC que enfatizam as ligações entre termos e conceitos. São classificados da seguinte maneira:
 - **Tesouros:** conjunto de termos representando os conceitos e as relações hierárquicas equivalentes e associativas entre eles.
 - **Redes semânticas:** apresentam significativo desenvolvimento após o advento do processamento da linguagem natural. Estruturam conceitos e termos em forma de rede ou teia. Os conceitos são nós e os relacionamentos expandem-se a partir dos nós. Uma das redes semânticas usadas em mecanismos de busca é a *Princeton University's WordNet*;

- **Ontologia:** é o mais novo nome incorporado aos SOC, representa relacionamentos complexos entre objetos, incluindo regras de inferência e axiomas, não incluídos em nenhum outro tipo de SOC.

Como forma de ilustrar a classificação de Hodge (2000), Zeng e Sabala (2005) as apresentaram graficamente. Nesse gráfico, as três categorias propostas por Hodge (2000) são dispostas e relacionadas considerando seus níveis de complexidade, qualificadas como estruturas semânticas fracas e fortes e também a proximidade de cada SOC da linguagem natural (RIGHI, 2015):

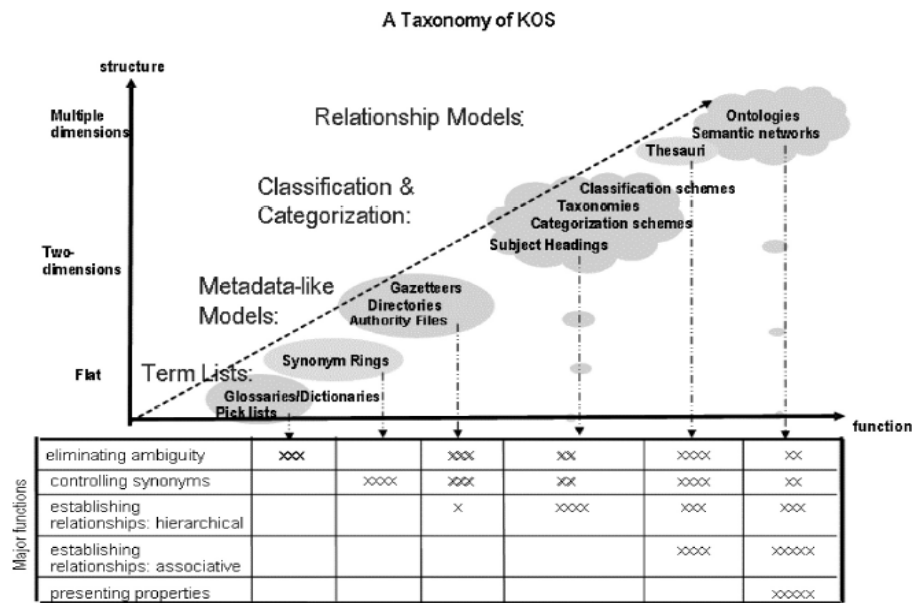
Figura 1 - Esquema da tipologia dos SOCS



Fonte ZENG; SABALA (2005).

Em 2008, Zeng apresenta uma variação desse gráfico, onde desmembra a lista de termos, criando um novo nível, denominado “modelos tipo metadados” e inclui neles os *gazetteers* e as listas de autoridade.

Figura 2 - Variação do esquema da tipologia de SOCS



Fonte: ZENG (2008).

Com esse esquema, Zeng (2008, p. 161) ilustra algumas das funções fundamentais dos diferentes tipos de sistemas de organização do conhecimento, observando que algumas estruturas permitem aos sistemas cumprirem múltiplas funções que podem evitar problemas causados pela falta de controle terminológico quando se organiza informações.

Para Hjørland (2007), os SOC podem ser representados pelos:

- **Mapas bibliométricos:** que são técnicas bibliométricas usadas, por exemplo, para fazer a análise de citação ou métodos de construção e manutenção semiautomática de tesouros;
- **Mapas conceituais:** permitem visualizar as relações entre conceitos de forma a estabelecer um diagrama e utilizar setas para conectar-se com os conceitos. As relações entre conceitos são articuladas com interligações etiquetadas, por exemplo: parte de; e um (a); etc.;
- **Hipertextos:** método de apresentação de textos em formato digital, ao qual se agregam outras informações na forma de blocos de textos ou imagens que permitem a acessibilidade de documentos de hipertextos por meio da *World Wide Web* (www) e intranets;

- **Topic maps:** é um padrão ISO para descrever estruturas de conhecimento associadas com fontes de informação. Podem representar a informação utilizando tópicos que representem conceitos (pessoas, países, arquivos, eventos, etc.), associações entre conceitos e ocorrências (relações entre tópicos). É um modelo rico em semântica e bem estruturado para dar suporte na recuperação de informação em geral, e
- **Folksonomias:** indexação colaborativa de conteúdo (sítios, músicas, filmes, textos, etc.) com palavras-chave ou etiquetas de livre escolha. Permitem que internautas usem palavras de vocabulários próprios de cada comunidade, fazendo com que outros usuários interessados no mesmo assunto encontrem o conteúdo mais facilmente.

Para os objetivos desta dissertação, ainda nesta seção, estão em destaque os vocabulários controlados, a indexação enquanto função deste instrumento e também as normas relacionadas à elaboração de sistemas de organização do conhecimento, no escopo internacional, além da norma brasileira voltada para a prática da indexação.

4.1.1 Vocabulário controlado

Um vocabulário controlado é essencialmente uma lista de termos autorizados. Em geral, o indexador somente pode atribuir a um documento termos que constem na lista adotada pela instituição para a qual trabalha. Comumente, no entanto, o vocabulário controlado é mais que uma mera lista. Inclui, em geral, uma forma de estrutura semântica (LANCASTER, 2004, p.19).

Sua função enquanto sistema de organização do conhecimento é:

- Controlar sinônimos, optando por uma única forma padronizada, com remissivas de todas as outras;
- Diferenciar homógrafos, e
- Reunir ou ligar termos cujos significados apresentem uma relação mais estreita entre si. Dois tipos de relações são identificados explicitamente: as hierárquicas e as não-hierárquicas (ou associativas) (LANCASTER, 2004, p. 19).

De acordo com Kobashi (2008, p. 01), vocabulário controlado é uma linguagem artificial constituída de termos organizados em estrutura relacional. Um vocabulário controlado é elaborado para padronizar e para facilitar a entrada e a saída de dados em um sistema de informações. Tais atributos promovem maior precisão e maior eficácia na comunicação entre os usuários e o sistema de informações.

Para Kobashi (2008), a representação da informação e do conhecimento (descritores) e o controle ou padronização (padronização léxica) são funções básicas de um vocabulário controlado. Há, portanto, nesses vocabulários, um conjunto de termos que representam conceitos de um ou de vários campos de conhecimento. Tais signos são dispostos em estrutura relacional previamente definida. Em geral, os vocabulários controlados são apresentados em ordem hierárquica e alfabética.

Neste sentido, o vocabulário controlado é um instrumento de uma linguagem controlada ou documentária. O Dicionário de Biblioteconomia e Arquivologia, linguagem documentária (LD) os define como “conjunto de termos, símbolos e regras preestabelecidos para indicação/registro de assuntos constantes de documentos” (CUNHA; CAVALCANTI, 2008, p. 227).

Para Dodebei (2002, p.53) são “metacódigos ou metalinguagens, pois são construções artificiais ou convenções criadas para facilitar o conhecimento de um domínio”. As LD operam no quadro das representações vistas como linguagens de comunicação entre a informação documentária e o usuário que dela necessita, tendo como função (DODEBEI, 2002, p.56-57):

- Organizar o campo conceitual da representação documentária;
- Servir de instrumento para a distribuição útil dos livros ou documentos. Essa função é cumprida pelas classificações bibliográficas, sendo que as mais utilizadas até hoje são a CDD (Classificação Decimal de Dewey) e a CDU (Classificação Decimal Universal), e
- Controlar as dispersões léxicas, sintáticas e simbólicas no processo de análise documentária. Ao contrário da função de dispor e localizar o documento na sua forma física integral, as linguagens documentárias verbais – listas de cabeçalho de assunto e tesouros – orientam a organização intelectual para a desconstrução do texto em língua natural e sua representação codificada e sintética, constituindo-se em instrumento de análise semântica e sintática.

É por meio da linguagem documentária que os documentos são representados em seu conteúdo e abrangência, com o recurso a termos selecionados e traduzidos da linguagem natural para uma linguagem controlada, que visa a padronização para recuperação eficiente (VIEIRA, 2014).

Os vocabulários controlados atuam como instrumentos minimizadores de ruídos na comunicação entre os sistemas de informação e seus usuários, tornando-se uma importante ferramenta. Em razão do aumento na demanda por informações públicas, no contexto brasileiro, o governo também passou a se preocupar com a linguagem controlada para facilitar a busca e recuperação por suas informações (GAMA; RODRIGUES, 2018).

No que concerne à função, para Kobashi (2008), a utilização do vocabulário controlado serve à indexação de documentos. De acordo com a autora e com Lancaster (2004), indexar é representar e caracterizar tematicamente o conteúdo de documentos por meio dos descritores de um vocabulário controlado. Ler e interpretar textos operações fundamentais da indexação. A leitura consiste em captar os significados essenciais do conteúdo informacional de documentos a fim de representá-los adequadamente para as funções de identificação e localização de informação pelo usuário.

A leitura em documentação tem por objetivo representar conteúdos informacionais para o controle e recuperação de documentos. Desse modo, a leitura supõe condensação do conteúdo. Isto implica hierarquização, seleção e generalização, o que resulta em perda controlada de informações. E “com isso, pretende-se que a informação final obtida seja um substituto semântico condensado do documento original” (KOBASHI, 2008, p. 03).

Para que o processo de indexação seja satisfatório, é necessário permitir que o usuário, em sua busca, recupere itens de uma base de dados que sejam úteis, e impeça que sejam recuperados os que não contribuem para a pesquisa. Avalia-se uma base de dados de acordo com quatro critérios principais conforme Lancaster (2004):

1. **Cobertura:** quantos documentos sobre um determinado assunto, publicados durante determinado período, se acham incluídos na base de dados?
2. **Recuperabilidade:** quantos documentos sobre o assunto, incluídos na base de dados, são encontrados com o emprego de estratégias de busca razoáveis? A recuperabilidade (revocação) é avaliada somente tendo em conta os itens

conhecidos por antecipação como relevantes para o assunto da busca e que se acham incluídos na base de dados.

3. **Previsibilidade:** ao utilizar informações da base de dados, com que eficiência o usuário pode aferir quais os itens que serão e os que não serão úteis? A previsibilidade é a análise feita sobre avaliação de recuperabilidade. Aqui adota-se o pressuposto de que é possível reconhecer um item ‘relevante’ a partir das informações contidas na base de dados como o título, resumo e lista de termos de um item.
4. **Atualidade:** os itens publicados recentemente são recuperáveis? Atualidade ou presteza é uma medida de velocidade com que novas publicações são inseridas nos sistemas.

Vale destacar que, no caso deste estudo, o quantitativo de documentos é quase infinito, o que também demonstra a especificidade do VCGE, que tem suas categorias utilizadas pela lei de acesso brasileira. Desta maneira, considerando os objetivos dos sistemas de organização do conhecimento, de modo geral, e ao que se destina um vocabulário controlado, fazem-se necessários normas e padrões para elaboração, gestão e uso dessas ferramentas.

4.2 NORMAS PARA ELABORAÇÃO DE SOC

As normas (*standards*) que trouxemos para este estudo são a ANSI-NISO Z39:10-2005, a BS 8723 e a ISO 24965. São normas internacionais que versam sobre diretrizes para construção, formato, gestão e uso de sistemas de organização do conhecimento a fim de representar e recuperar informação de suportes impressos e eletrônicos em sistemas de informação automatizados ou em outros espaços de informação na *web*.

A primeira delas, a norma ANSI/NISO Z39.19 foi elaborada pela *National Information Standards Organization (NISO)*, pertencente ao *American National Standards Institute (ANSI)*. Sua primeira edição foi publicada na década de 1970, e sua revisão feita nos anos 1980, sob o título *Thesaurus Structure, Construction and Use*. A segunda edição, já na década de 1990, foi disponibilizada em 1993 – ANSI/NISO Z39.19-1993: *Guidelines for the Construction, Format, and Management of*

Monolingual Thesauri, tendo sido baseada nas concepções da norma americana ISO 2788-1986.

Boccatto (2011) afirma que, com a expansão da indústria da informação e com o advento das bases de dados, houve a necessidade de normas e diretrizes para construção de tesouros que abrangessem tanto o formato impresso, quanto o eletrônico. Assim, a terceira edição foi divulgada em 2003, constituindo a norma ANSI/NISO Z39.19-2003 – *Guidelines for the Construction, Format, and Management of Monolingual Thesauri*, com o objetivo de apresentar as regras de construção de tesouros monolíngues impressos e eletrônicos, incluindo a relação entre os termos, com exemplos, e as sugestões de escolha e de redação de descritores, entre outros aspectos.

Constatou-se, em seguida, a necessidade de revisão da terceira edição da norma ANSI/NISO Z39.19-2003. Desta maneira, a quarta edição foi publicada em 2005, nomeada por ANSI/NISO Z39:10-2005 – *Guidelines for the Construction, Format, and Management of Monolingual Controlled Vocabularies*, e tem como proposta o estabelecimento de diretrizes e de convenções quanto à construção, ao formato de apresentação e ao gerenciamento de vocabulários controlados, impressos e eletrônicos. Essa publicação focaliza outros tipos de sistemas de organização do conhecimento, além dos tesouros, tais como as listas, os anéis de sinônimos, as taxonomias e as redes semânticas. Ela é composta por onze seções (além de seis apêndices), distribuídas da seguinte maneira:

1. *Introduction;*
2. *Scope;*
3. *Referenced Standards;*
4. *Definitions, Abbreviations, and Acronyms;*
5. *Controlled Vocabularies – Purpose, Concepts, Principles, and Structure;*
6. *Term Choice, Scope, and Form;*
7. *Compound Terms;*
8. *Relationships;*
9. *Displaying Controlled Vocabularies;*
10. *Interoperability;*

II. Construction, Testing, Maintenance, and Management Systems; Appendixes A-F.

Esta norma estabelece quatro princípios importantes para a construção de vocabulários, visando à garantia da consistência de uma rede terminológica quanto: 1) à eliminação de ambiguidades: causadas por homógrafos e polissemias; 2) ao controle de sinônimos: sinônimos, quase-sinônimos e variantes lexicais; 3) ao estabelecimento das relações lógico-semânticas entre os termos; 4) à aplicação de testes para a validação dos termos.

A segunda norma destacada é a *British Standard (BS 8723)*. A trajetória desta norma foi marcada pelo desenvolvimento de duas edições que se configuraram, respectivamente, nas normas BS 5723, de 1979 e posteriormente em 1987, ambas as edições denominadas por *Guidelines for the establishment and development of monolingual thesauri*. Essas normas (BS 5723-1979, BS 5723-1987) tiveram como correspondentes a norma ISO 2788-1986 (BOCCATO, 2011). A BS 5723 traz como ponto focal a construção de tesouros monolíngues, com destaque para os relacionamentos conceituais, simbologias e abreviaturas empregadas, formas de apresentação e gestão.

Já no contexto de construção dos tesouros multilíngues, encontra-se a BS 6723, equivalendo-se a norma a ISO 5964, ambas publicadas no mesmo ano de 1985. Há aí o foco em diversos sistemas de organização do conhecimento disponíveis na atualidade. As normas BS 5723-1987 e 6723-1985 foram unificadas e ampliadas, de modo que sua atuação cubra outras formas e estruturas de organização do conhecimento e de intercâmbio de dados padronizados.

Nesse sentido, destaca-se a norma BS8723 - *Structured vocabularies for information retrieval - guide*, publicada entre 2005 e 2008, composta por cinco partes:

1. *Definitions, symbols and abbreviations*;
2. *Thesauri*;
3. *Part 2: Thesauri*; 3. *Vocabularies other than thesauri*: contempla outros tipos de sistemas de organização do conhecimento, tais como os sistemas de classificação, sistemas de classificação de negócios para gerenciamento de registros, listas de cabeçalhos de assunto, taxonomias, redes semânticas e ontologias;

4. *Part 3: Vocabularies other than thesauri; 4. Interoperability between vocabularies*: arrola diretrizes sobre os tesouros multilíngues e apresenta situações em que mais de um idioma ou vocabulário está em uso. O acesso a todos os recursos informacionais só é possível de ser realizado por meio do vocabulário escolhido pelo usuário. Também focaliza situações em que um tesouro interage com um ou mais tipos diferentes de vocabulário controlado, exemplificadas pelos casos de vocabulários que não possuem sistemas de coordenação de termos idênticos para a prática da interoperabilização;
5. *Interoperation between vocabularies and other components of information storage and retrieval systems*: focaliza a necessidade de os vocabulários trabalharem com os motores de busca; trata sobre os sistemas de gestão de conteúdos e os softwares de publicação na web, etc. Além disso, define os protocolos e formatos necessários para o intercâmbio de dados dos vocabulários.

Já a norma ISO 25964 (*International Organization for Standardization 25964*), encontra-se em desenvolvimento e tem como base a norma BS 8723 – *Structured vocabularies for Information retrieval – guide*. Está estruturada em duas partes, tendo sido publicadas as edições preliminares (*draft*) para uso e posteriores ajustes que se fizerem necessários. São elas:

1. ISO/FDS 25964-1: *Information and documentation -- Thesauri and interoperability with other vocabularies -- Part 1: Thesauri for information retrieval*⁶: abrange todos os aspectos lexicais, monolíngues e multilíngues, incluindo um modelo de dados, formatos e protocolos para intercâmbio de dados. Amplia as orientações sobre a construção e gestão de tesouros; traz diretrizes sobre a aplicação da análise facetada na construção de tesouros e especificações sobre a funcionalidade de *softwares* para a gestão;

2. ISO/CD 25964-2: *Information and documentation -- Thesauri and interoperability with other vocabularies -- Part 2: Interoperability with other vocabularies*⁷: arrola a interoperabilidade entre tesouros e outros vocabulários controlados, com destaque para os sistemas de classificação, sistemas de classificação de negócios para gerenciamento de registros, listas de cabeçalhos de assunto, taxonomias, mapas conceituais, redes semânticas, terminologias/banco de termos, listas de autoridades de nomes e anéis de sinônimos. Além disso, traz orientações sobre a prática de mapeamento e de arquitetura. (BOCCATO, 2011).

A norma brasileira NBR 12676 – métodos para análise de documentos, de 1992, fixa condições exigíveis para a prática normalizada do exame de documentos, determinação de seus assuntos, e seleção de termos de indexação.

A NBR 12676 estrutura-se da seguinte forma:

- Objetivo;
- Documentos complementares;
- Definições: documento, conceito, assunto, indexação, termo de indexação;
- Condições específicas: estágios de indexação, análise do documento, identificação dos conceitos, seleção de termos de indexação; e
- Controle de qualidade.

A norma ANSI/NISO Z39.19-2005 (2005, p. 5) apresenta o conceito de vocabulário controlado correspondendo a uma lista de termos organizados explicitamente que não podem ser ambíguos nem redundantes e que devem ser controlados por uma autoridade registrada. O vocabulário controlado abrange diversas estruturas que variam de acordo com os níveis de complexidades envolvidos. São elas: listas de assunto, anéis de sinônimos, taxonomias, redes semânticas e tesouros.

A norma britânica BS 8723 identifica como vocabulários controlados, além das taxonomias e dos tesouros, os sistemas de classificação, os sistemas de classificação de negócios para gerenciamento de registros, as listas de cabeçalhos de assunto, as redes semânticas e as ontologias. A norma brasileira orienta a prática da indexação, a principal função de um vocabulário controlado.

A próxima seção destaca o Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico, parte integrante das ações de e-governo no Brasil.

5 VOCABULÁRIO CONTROLADO DO GOVERNO ELETRÔNICO (VCGE)

As iniciativas de governo eletrônico no Brasil são vistas como forma de aproximação entre a sociedade civil e o Estado, através de investimentos e melhorias nos serviços públicos, para a democratização do acesso à informação, com o objetivo de ampliar a participação cidadã na construção das políticas públicas. O Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico é parte dessas iniciativas de Governo Eletrônico no Brasil, e, enquanto parte integrante do e-Gov, faz-se necessário situá-lo neste contexto.

Após o chamado “bug” do milênio, no ano 2000, constatou-se a necessidade de democratizar o acesso à informação, tendo como ponto central a ampliação do debate; a participação popular na construção de políticas públicas e o aprimoramento da qualidade dos serviços públicos e das informações prestadas.

De acordo com Righi (2016), a participação cidadã, a melhoria no gerenciamento interno do Estado, assim como a integração com parceiros e fornecedores, são os fundamentos da Política de Governo Eletrônico do Brasil. Isto porque é destes fundamentos que emanam as diretrizes para transformar a relação do governo com a sociedade e para promover a interatividade com os cidadãos, com as empresas e com os órgãos governamentais. Tudo isso proporciona melhoria do processo de democratização do país; dinamização dos serviços prestados à população e eficiência na administração pública.

Desta maneira, com o Decreto s/n de 3 de abril de 2000, foram lançadas as bases para a construção de uma sociedade digital através do estabelecimento do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), onde:

Art. 1 Fica instituído, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação (BRASIL, 2000, p. 01).

Posteriormente, este grupo de trabalho, passou a ser conhecido como Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTTI), cujas ações conciliaram com as metas do programa de governo Sociedade da Informação, cuja coordenação competia, à época, ao Ministério de Ciência e da Tecnologia. Este programa contempla sete linhas de ação, sendo elas (GONTIJO, 2002; JARDIM; MARCONDES, 2003):

- Mercado, trabalho e oportunidades
- Universalização de serviços para cidadania

- Educação na sociedade da Informação
- Conteúdos e identidade cultural
- Governo ao alcance de todos
- P&D, tecnologias-chave e aplicações
- Infraestrutura avançada e novos serviços.

Das sete linhas, três foram extraídas para o GTTI: universalização de serviços; governo ao alcance de todos e infraestrutura avançada e novos serviços. Com a proposta de uma nova política de interação eletrônica do governo com a sociedade, o grupo de trabalho apresentou um diagnóstico sobre a situação da infraestrutura e serviços do Governo Federal, culminando na criação do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE), através do Decreto s/n de 18 de outubro de 2000, com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico, direcionado para a prestação de serviços e informações ao cidadão.

No que se seguiu, foram criados Comitês Técnicos dentro do CEGE por meio do Decreto s/n de 29 de outubro de 2003:

Art. 1º Ficam instituídos Comitês Técnicos, no âmbito do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, criado pelo Decreto de 18 de outubro de 2000, com a finalidade de coordenar e articular o planejamento e a implementação de projetos e ações nas respectivas áreas de competência (BRASIL, 2003, p. 01).

As atribuições do CEGE foram ampliadas com a criação do Departamento de Governo Eletrônico, por meio do decreto 5.347 de janeiro de 2005. Righi (2016) destaca as competências do CEGE que se relacionam com o VCGE: coordenar e articular a implantação de ações unificadas e integradas ao governo eletrônico; normatizar e disseminar o desenvolvimento de ações e de informações do governo eletrônico na Administração Pública Federal; e criar e manter os Padrões de Interoperabilidade no Governo Eletrônico (e-PING).

O e-PING é uma arquitetura onde são delineadas premissas, políticas e especificações técnicas a serem utilizadas pela Tecnologia da Informação e da Comunicação. Tem como objetivo possibilitar a prestação de serviços de qualidade por meio da interoperabilidade entre os processos, informações e dados, com envolvimento do Governo Federal em todas as esferas e a sociedade (Brasil, 2005). A Interoperabilidade é uma característica referente à capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto com vistas a garantir que pessoas, organizações e

sistemas de computadores interajam na troca de informações de maneira eficiente (BRASIL, 2014).

O padrão e-PING é coordenado por representantes de vários órgãos da Administração Pública Federal, como, por exemplo, a Controladoria Geral da União (CGU); o Serviço de Processamento de Dados (SERPRO); e a Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SETIC/MP), entre outros.

No contexto do Governo Eletrônico, a participação da sociedade e do governo referente ao e-PING está voltada para a promoção e para a consolidação da Interoperabilidade no setor público. A adoção do e-PING é obrigatória somente no âmbito do Poder Executivo Federal, para os demais a adesão é facultativa. No entanto, a adoção pelas demais esferas de governo representaria eficiência, eficácia e efetividade da atuação governamental voltada ao cidadão.

Para Jardim (2007, p. 29), o tema “governo eletrônico” insere-se em um universo temático e teórico que expressa configurações político-informacionais emergentes, características da contemporaneidade. Além disso, apresenta diversas faces, dentre as quais destaca-se o desenvolvimento de portais com interface amigável para o cidadão.

De acordo com Santos (2004, apud JARDIM, 2007, p. 29), tudo aquilo que atualmente é denominado Governo Eletrônico não pode ser separado de uma análise do Estado em relação ao seu próprio comportamento nas formações sociais dos últimos duzentos anos e de suas três tarefas imanentes:

1. Dispor de uma máquina pública que preste serviço à sociedade – geralmente não toda ela – de modo não somente variado, como também contraditório, devido aos interesses a que precisa submeter-se na provisão de bens e serviços, na manutenção de consensos e na transmissão das diretrizes dos grupos de controle junto aos grupos subalternos;
2. Representar a guarda e a distribuição dos direitos e deveres nominais dos governados;
3. Prestar assistência à tensão permanente entre soberania e interesses externos.

Um dos pilares do projeto de e-governo no Brasil é o acesso universal, ou acesso equitativo, ou, ainda, a inclusão digital, que implica dar a um maior número possível de pessoas de uma sociedade desigual como a brasileira, igual oportunidade de utilizar as

redes públicas de comunicação e informação, em oposição à atual situação de exclusão digital (GONTIJO, 2002, p. 183).

De acordo com a *Organization for the Advancement of Structured Information Standards* (OASIS) os governos de todas as esferas no mundo são os maiores produtores e consumidores de dados e informações e seus órgãos disponibilizam informações e serviços em portais e sítios da *web*. No entanto, o quantitativo e a complexidade da estrutura governamental podem tornar a localização da informação uma tarefa difícil e até mesmo impossível para os cidadãos (BRASIL, 2011).

Como alternativa para promover o acesso, a primeira definição de uma lista de termos no governo federal brasileiro, de âmbito geral, foi a Lista de Categorias de Governo (LCG), divulgada em março de 2004, como uma lista que contemplava todos os assuntos relacionados com a atuação de governo. Dois anos depois, em 2006, a denominação da lista mudou para Lista de Assuntos de Governo, LAG, com um foco em taxonomia de navegação (BRASIL, 2014).

Foi então que em novembro de 2010, foi publicada no Diário Oficial, uma consulta pública com o intuito de aperfeiçoar da LAG, para que novos termos fossem adicionados e para que algumas inconsistências fossem reparadas. O período para a consulta foi de apenas 16 dias, e a primeira versão do VCGE foi publicada em março de 2011, sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (MPOG/SLTI).

O Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE) é um sistema de organização do conhecimento tratado como um vocabulário controlado “para indexar informações (documentos, bases de dados, sites, etc.) no Governo Federal” (BRASIL, 2016, p.6). E foi projetado com dois objetivos básicos:

- Ser interface de comunicação com o cidadão; e
- Servir como ferramenta de gestão.

Como interface de comunicação com o cidadão, ele se propõe a indexar as informações de governo de uma forma simples e inteligível. Como ferramenta de gestão, a intenção é que ajude os gestores a gerenciarem suas informações (BRASIL, 2014; RIBEIRO; PEREIRA, 2015).

Inicialmente, a difusão do VCGE foi restringida, isto porque poucos órgãos fizeram uso dele e, mesmo assim, por curtos períodos. Um dos organizadores, Eloi Yamaoka, fez alguns alertas sobre a elaboração da primeira versão do VCGE, tal qual a participação de especialistas de vários órgãos e em todo o processo de elaboração do VCGE. No entanto, não houve participação de todos os ministérios, o que refletiu na primeira versão. Para o organizador, algumas partes do vocabulário demandam maior atenção e deveriam ser discutidas por suas respectivas áreas de domínio, como defesa, segurança, meio ambiente, entre outros.

No mesmo ano em que a Lei de acesso à informação, foi promulgada, o Grupo de Trabalho responsável pelo VCGE, fez visitas a diversos órgãos da administração, como ENAP, IBGE, ANEEL, CGU, entre outros com os seguintes objetivos (RIGHI, 2015; p.110):

- Conhecer como trabalham os órgãos que utilizam vocabulários especializados;
- Descobrir quais vocabulários especializados existem;
- Atrair pessoas que atuem nesses vocabulários trazendo a contribuição delas para melhoria do VCGE.

Como resultado da reunião com a CGU, constatou-se a necessidade de elaboração de um sistema de organização do conhecimento que atendesse a uma nova versão do portal de transparência. Também surgiram propostas de trabalho para o ano de 2013 com base na avaliação da primeira versão do VCGE: a revisão de todos os termos do vocabulário e a reformulação do VCGE com base na Portaria 42 do MPOG.

Em 2013, o grupo gestor do VCGE, estabeleceu que seriam atendidas as necessidades da CGU; e também o papel de destaque do vocabulário como ferramenta de gestão. Também ficou estipulado que o VCGE não absorveria vocabulários controlados existentes na Administração Pública Federal e que o VCGE não refletiria as estruturas organizacionais vigentes à época. Também em 2013, coincidindo com o lançamento de uma nova versão, realizou-se um *workshop* para que o VCGE se adequasse ao que ficou estipulado.

Vale destacar que a segunda versão traz em seu bojo as premissas de que o VCGE não será um vocabulário especializado, não pretendendo, portanto, competir com esses vocabulários. Por isso, não foi definido seu inter-relacionamento com os vocabulários especializados. A base continuou a mesma, porém as estruturas contidas

na Portaria 42 e a COFOG influenciaram esta nova versão. Já o Decreto nº 7.843/2012 que regulamenta os procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento das informações classificadas em qualquer grau de sigilo não foi considerado nesta versão.

A versão de 2014 apresenta o conteúdo igual ao da versão anterior, acrescentando correções nos denominados “termos limpos” e URIs. A expectativa é de que o VCGE seja usado para classificar qualquer conteúdo de informação (documentos, bases de dados, mídia eletrônica, documentos em papel etc.). O VCGE foi elaborado para ser consultado pelo público geral e defendia que seu processo de indexação deveria ser feito por pessoas que não fossem profissionais especializados como, por exemplo, bibliotecários e arquivistas (BRASIL, 2014).

De maneira geral, considerando todas as versões do VCGE, constata-se a influência de oito fontes que fizeram parte da elaboração do VCGE (BRASIL, 2011, p.7-8):

- Funções de Estado definidos na Lei Orçamentária Anual;
- *Government Category List* (GCL) do Reino Unido;
- Constituição Federal do Brasil;
- Classificação das áreas do conhecimento – CNPq;
- Sítios governamentais;
- Thesaurus especializado;
- Dicionários;
- Especialistas.

As versões mais atuais consideram somente o Manual Técnico de Orçamento (MTO), e a Classificação das Funções do Governo (COFOG), com salvaguarda para duas diferenças (BRASIL, 2014):

- Temas econômicos agrupados – enquanto a Portaria 42 trouxe vários temas de economia para o primeiro nível, o COFOG tinha um grande tema de economia que se subdividia.
- Pesquisa e desenvolvimento – há um tópico de Pesquisa e Desenvolvimento debaixo de cada item de primeiro nível. A Portaria 42 e o VCGE, ao contrário, possuem itens sobre Ciência, porém sem detalhamentos.

Após sua criação com a nomenclatura VCGE, na primeira versão, publicada em março de 2011 (versão 1), houve uma continuidade das numerações, iniciando com a versão de outubro (2.0), depois a de novembro (2.0.1) e dezembro (2.0.2) de 2013, e a versão de maio de 2014 (2.0.3).

Atualmente o Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico está em sua sexta versão. Ao longo do tempo, novas versões foram elaboradas e novos formatos foram aplicados. Outro fator importante é a adição de novas categorias. Inicialmente eram 17 categorias, que depois tornaram-se 23 e, na versão mais recente, o vocabulário é composto por 26 categorias.

As versões são identificadas por um nome e por um número. O VCGE possui dois tipos de versões: as versões principais e as intermediárias. As versões principais são lançadas a cada dois anos, uma delas associada com o lançamento do PPA¹⁶ e ainda que não haja alteração no período, a versão é lançada. Nessas versões o nome será o ano da publicação.

Já as versões intermediárias são lançadas sob demanda, sempre que houver uma proposta de alteração aprovada, isto porque o Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico aceita propostas para alteração, mediante preenchimento de formulário. Nas intermediárias o nome será o ano e o mês. Havendo mais de uma versão para correção de erro, será mantido o mesmo nome, alterando-se apenas o número da versão.

Sobre a periodicidade de versões do VCGE, ressalta-se que estas são geradas sob demanda, quando há alterações, acertos, inclusões e exclusões. Assim, com respeito ao seu funcionamento, o VCGE é composto por três grupos:

1. Especialistas – especialistas em Biblioteconomia, Arquivologia ou áreas correlatas;
2. Grandes usuários – são os gestores de grandes sistemas que usam o VCGE;
3. Gestores – grupo de servidores responsável pelo VCGE, que tomará as decisões necessárias para a evolução do VCGE baseados na opinião dos especialistas e nas necessidades dos grandes usuários.

¹⁶ O PPA é um instrumento previsto no art. 165 da [Constituição Federal](#) destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de 4 anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/o-que-eacute-o-ppa>

Com relação aos grupos que compõem o VCGE, salientamos a ausência de especialistas, como bibliotecários ou arquivistas, conforme pergunta direcionada ao MPOG, utilizando a LAI, onde indagou-se o tamanho, o perfil profissional, e o contato do setor da equipe atual que cuida da elaboração do VCGE.¹⁷

Na relação do VCGE com a LAI, conforme observado nos relatórios de pedidos de acesso à informação, constatou-se que a categorização utilizada para elencar os temas presentes e solicitados nos pedidos de informação tem como base a primeira versão do VCGE, o que demonstra a primeira deficiência apontada por esta dissertação, na relação entre o VCGE e a Lei de acesso à informação.

5.1 PADRÕES INTERNACIONAIS DE SISTEMAS DE ORGANIZAÇÃO DO CONHECIMENTO NO ESCOPO GOVERNAMENTAL

Esta seção é dedicada à abordagem dos sistemas de organização do conhecimento (SOC) no escopo governamental. Aqui, serão analisados SOCs como referência para elaboração do VCGE, a *Government Category List do Reino Unido (GCL)* e a *Classification of the Functions of Government (COFOG)*. Como exemplo a ser seguido, será apresentado o EuroVoc, um tesouro multilíngue e pluridisciplinar sobre as atividades da União Europeia que contém termos em 26 línguas.

No contexto brasileiro, os estudos que abarcam as questões da linguagem controlada no âmbito de instituições públicas têm crescido. Porém, como destacam Gama e Rodrigues (2018), tais estudos são voltados para o uso de vocabulários especializados, elaborados para suprir as demandas dos órgãos para os quais foram desenvolvidos e não para a sociedade em geral. As pesquisas realizadas por Moraes et al. (2012); Almeida e Souza (2011); Narukawa (2011); Bacha e Almeida (2013); e Sevarolli e Mendes (2013) corroboram esta afirmação.

Para o governo brasileiro, no entanto, o objetivo da adoção de uma linguagem controlada é facilitar aos cidadãos e gestores públicos a localização de informações independentemente do conhecimento de qual órgão é o responsável pelo assunto procurado e, provavelmente, também seguindo as tendências internacionais conforme citado anteriormente. Nesse sentido, na última década, surgiu a necessidade de se criar um vocabulário controlado voltado totalmente para o cidadão (GAMA; RODRIGUES, 2018).

¹⁷ A pergunta está cadastrada sob o número de protocolo 03950.004213/2018-05.

Jardim (2007), em estudo realizado entre maio de 2003 e março de 2005, detectou o desafio de desenvolver uma ferramenta de classificação no governo voltada para o cidadão. A pesquisa apresentou a classificação adotada pelo Governo Federal para o Portal Rede Governo naquele período, e, como conclusão, o estudo destacou que os portais do governo geralmente não expressavam a perspectiva do cidadão, mas a do Estado. Ainda que em determinadas situações os portais estivessem estruturados por temas, a classificação adotada, segundo o mesmo autor, mostrava-se mais próxima da lógica do Estado do que da sociedade.

5.1.1 Government Category List (GCL)

A *Government Category List (GCL)* é o primeiro sistema de organização do conhecimento que teve influência na elaboração do VCGE. Utilizada pelo Reino Unido, a GCL é uma taxonomia para a escolha de assuntos e palavras-chave voltada à indexação de páginas do governo. O uso de termos GCL nos metadados abrangendo todos os recursos de governo tem por objetivo facilitar, incentivar e simplificar a categorização automática.

A *Government Category List* tem sua estrutura formada por doze categorias, organizadas da seguinte maneira:

- Agriculture, environment and natural resources;
- Arts, recreation and travel;
- Business and Industry;
- Crime, law justice and rights;
- Economics and finance;
- Education, careers and employment;
- Government, politics and public administration;
- Health, nutrition and care;
- Information and communication;
- International affairs and defence;
- People, communities and living;

- Science, technology and innovation.

A Lista de Categorias do Reino Unido foi substituída pelo Vocabulário do Setor Público Integrado (IPSV) durante o ano de 2006. Seus termos, juntamente com outros vocabulários controlados, visam à interoperabilidade semântica de sistemas e de recursos da *web* no setor público do Reino Unido.

Nesse momento, cabe a abertura de parêntese para afirmar que a GCL, na verdade, apoiou a elaboração da primeira lista de termos no Governo Federal brasileiro, a Lista de Categorias de Governo (LCG), divulgada em março de 2004, que depois teve a denominação alterada para Lista de Assuntos de Governo, LAG, com foco em taxonomia de navegação.

5.1.2 Classification of the Functions of Government (COFOG)

Os estudos sobre sistemas de organização do conhecimento no escopo governamental, mais especificamente vocabulários controlados, têm recebido destaque internacional após a criação do *Classification of the Functions of Government* (COFOG) (GAMA; RODRIGUES, 2018). Tal lista foi publicada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e desenvolvida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para funções de governo.

A OCDE é uma organização internacional que teve origem em 1948, período que precedeu a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) com o intuito de ajudar a gerir o plano Marshall para a reconstrução da Europa. Posteriormente, a OCDE passou a atuar em países fora do continente europeu. Contemporaneamente, a organização congrega 36 países que compartilham as mesmas ideias relacionadas aos princípios da democracia representativa e da economia de mercado.

A versão atual da COFOG, datada de 1999, foi publicada pela Divisão de Estatística da ONU como um padrão de classificação dos efeitos das atividades de governo. Este SOC classifica os dados de gastos do governo do Sistema de Contas Nacionais conforme o propósito para o qual os fundos são usados. A estrutura da COFOG tem três níveis de detalhamento: divisões, grupos e classes. O primeiro nível conta com dez divisões:

- *General and public services;*

- *Defence;*
- *Public and order safety;*
- *Economic affairs;*
- *Environmental protection;*
- *Housing and community amenities;*
- *Health;*
- *Recreation, culture and religion;*
- *Education;*
- *Social Protection.*

O primeiro nível da classificação das funções do governo divide os dados de despesa em dez grupos funcionais ou subsectores de despesas, tais como serviços públicos gerais, defesa, e ordem e segurança pública. Ou seja, cada divisão é subdividida em grupos e cada grupo é separado em classes, onde o primeiro nível é desdobrado no segundo nível, formando grupos em até nove subgrupos.

Além de padronizar as funções de governo, identificamos três usos no que tange a *Classification of the Functions of Government*:

- Um dos principais usos da COFOG é identificar os gastos de consumo e as divisões, grupos e classes que cobrem essas despesas estão claramente indicadas na classificação.
- A COFOG também permite que as tendências nos gastos do governo em funções específicas sejam examinadas.
- A referida classificação é utilizada para fazer comparações entre países sobre até que ponto os governos estão envolvidos em funções econômicas e sociais.

Para Nogueira e Cavalcante (2010), a classificação das funções do governo foi adotada como um padrão em contas nacionais, e suas dez divisões correspondem aos principais objetivos (funções) de governo, enquanto os grupos e classes detalham os meios para que os objetivos de governo sejam atingidos.

A partir disso, entidades como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo

Monetário Internacional (FMI) e a Eurostat têm feito uso dessa ferramenta. O objetivo dessas organizações é criar um padrão de classificação para as atividades de governo, facilitando o uso tanto para usuários internos quanto externos do setor público em diversos países. O ganho com a padronização desses dados é que as contas de diferentes países referentes às funções de governo podem ser comparadas.

Assim como o VCGE, a COFOG tem algumas limitações. Para nós, a principal limitação que essa classificação apresenta é que as funções de governo estão voltadas somente para os gastos. Mesmo que sua estrutura atinja três níveis de detalhamento e que seu uso seja feito por grandes organizações internacionais, o escopo da COFOG são as despesas em cada uma das funções de governo categorizadas em sua estrutura. Isso reflete os interesses tanto das grandes potências quanto dos países que a utilizam.

5.1.3 EUROVOC

O EuroVoc é um tesouro multilíngue especialmente constituído, originalmente, para o tratamento da informação documental das instituições da União Europeia. Trata-se de um tesouro pluridisciplinar que abrange domínios suficientemente vastos para englobar tanto os aspectos da União Europeia como os pontos de vista nacionais, colocando uma ênfase especial na atividade parlamentar. O EuroVoc é um vocabulário controlado suscetível de ser utilizado fora das instituições da União Europeia, em especial pelos parlamentos. O objetivo desse tesouro é oferecer aos serviços de gestão e difusão da informação uma ferramenta de indexação coerente, a fim de permitir a gestão eficaz do respectivo fundo documental e de permitir aos utilizadores efetuar pesquisas documentais através de uma linguagem controlada.

Este tesouro abrange todos os domínios de atividade das instituições europeias, sendo eles:

- Política;
- Relações internacionais;
- União Europeia;
- Direito;
- Ciências econômicas;
- Comércio;
- Finança;
- Questões sociais;

- Educação e comunicações;
- Ciência;
- Negócios e concorrência;
- Emprego e condições de trabalho;
- Transportes;
- Ambiente;
- Agricultura, silvicultura e pescas;
- Agroalimentar;
- Produção, tecnologia e investigação;
- Energia;
- Indústria;
- Geografia;
- Organizações internacionais.

Alguns domínios encontram-se mais desenvolvidos do que outros, porque dizem mais diretamente respeito aos centros de interesse da União Europeia. Assim, por exemplo, o EuroVoc contém os nomes das regiões de cada estado-membro da União Europeia, mas não das regiões correspondentes aos países terceiros. A classificação dos conceitos por domínio é, em certa medida, arbitrária. Uma das características do EuroVoc é a limitação da poli-hierarquia. Os conceitos que poderiam inserir-se em vários domínios são afetados geralmente apenas pelo domínio que parece mais natural aos utilizadores, a fim de facilitar a gestão do tesouro e de limitar-lhe o volume.

Atualmente o EuroVoc está em sua versão 4.4, que foi publicada em 2012. Sua origem é datada de 1982. A partir de um estudo comparativo das linguagens documentais utilizadas internamente nas instituições, o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia decidiram criar um tesouro multilíngue que abarcasse os domínios de interesse das instituições europeias e estivesse em conformidade com as normas internacionais na matéria. Após um primeiro teste efetuado pelo Parlamento Europeu e pelo Serviço das Publicações, a primeira edição do tesouro EuroVoc foi publicada em 1984 em sete línguas (alemão, dinamarquês, francês, grego, inglês, italiano e neerlandês) e dois volumes: um tesouro por ordem alfabética e um tesouro orientado por temas. E imediatamente passou a ser utilizado pelo Parlamento Europeu e pelo Serviço das Publicações.

Em 1987, foi revista e publicada a segunda edição do EuroVoc acrescentadas duas novas versões linguísticas (espanhol e português) às sete línguas de origem. Três apresentações suplementares — o tesouro multilíngue (1987), o tesouro permutado (1989) e a edição dos terminogramas (1990) — vieram enriquecer as duas apresentações de origem (tesouro alfabético e tesouro temático). A segunda edição do EuroVoc suscitou um interesse crescente fora das instituições da União Europeia, nomeadamente junto dos parlamentos nacionais, das autoridades nacionais e regionais e mesmo do setor privado.

Na terceira edição, datada de 1995 foram acrescentados 566 conceitos e suprimidos 26. A partir desta edição que o EuroVoc foi utilizado como ferramenta de indexação das bases de dados documentais do Serviço das Publicações no âmbito da produção dos catálogos e dos índices do Jornal Oficial. No final dos anos 1990, o Comitê Diretivo do Serviço das Publicações confiou a responsabilidade de preparar uma nova edição do tesouro EuroVoc a dois novos comitês interinstitucionais — o Comitê de Pilotagem e o Comitê de Manutenção. A versão 3.1 foi desenvolvida no intuito de responder aos imperativos urgentes de indexação. Para além das atualizações terminológicas e de 142 novos conceitos, esta versão foi publicada em duas novas línguas, o finlandês e o sueco. Nos anos 2000, foram abertos dois sítios na *web* no servidor Europa: para o público, o sítio de difusão com a versão 3.1 (<http://eurovoc.europa.eu/>); e para os membros do Comitê de Manutenção, um sistema específico para a gestão automatizada e partilhada do tesouro.

Na quarta edição, feita a partir de nova revisão, foram adicionados 364 novos conceitos, em comparação com a versão 3.1, tendo nove sido suprimidos. Na versão de 2004 passou a abranger 21 línguas oficiais. Na versão de 2005 passou a compreender 6.645 conceitos, dos quais 155 são novos, e também aumentou o número de idiomas disponíveis, passando para 22. A edição de 2008 revisou os domínios de Geografia e Organizações internacionais e também aumentou o número de idiomas: passou a compreender 24 línguas.

A versão de 2012 foi fruto de uma exaustiva revisão, que incluiu 6.883 conceitos, 85 dos quais são novos, 142 foram atualizados e 28 foram classificados como conceitos obsoletos. Todos os termos em português foram revistos de acordo com o novo acordo ortográfico. As anteriores valências lexicais permanecem disponíveis enquanto termos não preferenciais.

Atualmente, o EuroVoc é utilizado na documentação europeia:

- Para indexação e pesquisa dos documentos legislativos no EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>), o portal de acesso ao direito da União Europeia;
- Para indexação e pesquisa das publicações de carácter geral da UE na Livraria da UE (<http://bookshop.europa.eu>), o catálogo eletrónico de todas as publicações da União Europeia;
- Pelo Centro Europeu de Pesquisa e Documentação Parlamentares, para a indexação dos estudos parlamentares (base *Studies*);
- Pelo Parlamento Europeu para a indexação do fundo documental da sua biblioteca e para o fundo do arquivo;
- Por várias bibliotecas de instituições e órgãos da União Europeia que utilizam o EuroVoc para a indexação dos respectivos fundos documentais;
- Aos níveis nacionais e regionais, pelos parlamentos e administrações de vários países europeus;
- Pelo Portal de Dados Abertos, que utiliza o EuroVoc para descrever o conteúdo dos grupos de dados e para a categorização temática;
- Por utilizadores privados (universidades, centros de investigação, empresas, estudantes, etc.).

Dentre os sistemas de organização do conhecimento abordados nessa seção, somente o EuroVoc considera em sua elaboração as normas para elaboração, gestão e manutenção de SOCS: A ISO 25964-1:2011 e a Simple Knowledge Organization System (SKOS).

O EuroVoc é um exemplo a ser seguido dentre os SOCs no escopo governamental. Atualmente contém termos em 26 das suas línguas e apresenta diversas características que o tornam interessante, como a possibilidade de uso pelo e-Ping. Dentre essas, é possível destacar o fato de apresentar uma versão em português e de estar disponível para download e uso público. Há outras características positivas adicionais: tem ampla aceitação mundial, possui um mecanismo de atualização em funcionamento e pode servir como padrão para diversas outras iniciativas de e-Gov.

5.2 ANÁLISE DO VCGE

Para a elaboração desta análise, foi utilizada a literatura da Ciência da Informação, no escopo dos sistemas de organização do conhecimento (SOCs) com o objetivo de favorecer uma abordagem técnica, da aplicação e da utilização do Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE), destacando sua estrutura, sua função e seus objetivos.

O Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE) sofreu alterações até que assim fosse denominado. *A posteriori*, o VCGE era uma Lista de Categorias de Governo (LCG) voltada para serviços e para informações do governo, em 2004. Em 2006, passou para Lista de Assuntos do Governo (LAG). Nesse momento, sua estrutura era composta por 17 categorias e, em sua primeira versão completa, chegou-se ao sexto nível de hierarquia, e era apresentada na forma de tesouro com termos dispostos em ordem alfabética, somente com os relacionamentos hierárquicos TG (termo geral) e TE (termo específico).

Quando em 2011, após consulta pública que propunha melhorias e correções, a Lista de Assuntos de Governo (LAG) evolui para Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE), são mantidas as 17 categorias em sua estrutura e a poli-hierarquia, no entanto sem que fossem abordadas as facetas. Nesta transição, foi adotada uma metodologia para a elaboração uma base lógico-ontológica para nortear a definição da grande área e das subáreas; ou seja, tanto os termos gerais quanto os termos específicos do VCGE foram definidos a partir de uma base epistemológica, bem como a análise dos termos, conceitos e relações foi baseada nos princípios da terminologia (RIGHI, 2016).

Para a elaboração das subdivisões na estrutura deste SOC, consideraram-se uma visão político-filosófica do Estado e uma visão da realidade concreta em vista de uma realidade almejada. Com base nesses critérios, foram definidos o primeiro nível e o segundo nível da área em estudo – A Administração Pública – onde prevalece a abordagem epistemológica. Na definição dos demais níveis, prevalece a abordagem terminológica.

Em sua segunda versão, no intuito de avaliar propostas, o VCGE compatibilizou com a *Classification of the Functions of Government* (COFOG) e a Portaria 42¹⁸; pois

¹⁸Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1o do art. 2o e § 2o do art. 8o, ambos da Lei n o 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.

tanto o VCGE quanto a Portaria 42 são ferramentas de gestão, de semelhante estrutura. Seria ideal, com isso, que os termos de um tivessem correspondentes no outro. No que diz respeito à COFOG, o objetivo era manter a compatibilidade, visto o interesse no fornecimento de informações para o exterior, estabelecendo correspondência, onde cada termo da COFOG tenha um termo equivalente no VCGE.

No entanto, foram excluídas e incluídas categorias importantes, conforme ilustra a imagem a seguir:

Figura 3 - Evolução da Lista de Assuntos de Governo (LAG) para Vocabulário Controlado Do Governo Eletrônico (VCGE)

| LAG | VCGE versão 1 | VCGE versão 2 |
|-------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|
| | | Administração |
| 1 Agricultura, Extrativismo e Pesca | Agricultura, extrativismo e pesca | Agropecuária |
| 2 Ciência, Informação e Comunicação | Ciência, Informação e Comunicação | Comunicações |
| 3 Comércio, Serviços e Turismo | Comércio, Serviços e Turismo | Comércio e Serviços |
| 4 Cultura, Lazer e Esporte | Cultura, Lazer e Esporte | Cultura |
| | | Esporte e Lazer |
| 5 Defesa e Segurança | Defesa e Segurança | Defesa Nacional |
| | | Segurança e Ordem pública |
| 6 Economia e Finanças | Economia e Finanças | Economia e Finanças |
| 7 Educação | Educação | Educação |
| 8 Governo e Política | Governo e Política | |
| | | Energia |
| 9 Habitação, Saneamento e Urbanismo | Habitação, Saneamento e Urbanismo | Habitação |
| | | Saneamento |
| | | Urbanismo |
| 10 Indústria | Indústria | Indústria |
| 11 Justiça e Legislação | Justiça e Legislação | |
| 12 Meio Ambiente | Meio ambiente | Meio ambiente |
| 13 Pessoa, Família e Sociedade | Pessoa, família e sociedade | Previdência Social |
| | | Proteção social |
| | | Pesquisa e Desenvolvimento |
| 14 Relações Internacionais | Relações internacionais | Relações internacionais |
| 15 Saúde | Saúde | Saúde |
| 16 Trabalho | Trabalho | Trabalho |
| 17 Transportes e trânsito | Transportes e trânsito | Transportes |

Fonte: RIGHI (2015).

A estrutura foi claramente modificada. A categoria Governo e Política foi excluída e substituída pela categoria Administração, permitindo que o cidadão identifique melhor as ações de governo, atendendo às funções básicas de governo, como planejamento, patrimônio, serviços públicos e outros. Outra categoria excluída foi a de Justiça e Legislação. Inicialmente, a categoria Justiça deveria ser mantida e Legislação deveria ser retirada, por se tratar de um termo amplo, vinculado a maioria dos termos do VCGE. As inclusões ficaram por conta da categoria Energia, que não era contemplada nem na LAG e nem no VCGE. Por último, a categoria Pesquisa e Desenvolvimento contempla parte da ciência já prevista e novos termos relacionados ao termo “desenvolvimento” (BRASIL, 2011; BRASIL, 2014; RIGHI, 2015).

Comparando as versões e adicionando a versão mais recente do VCGE, é possível chegar à consolidação apresentada no quadro a seguir:

Quadro 2 - Modificações nas categorias do VCGE

| VCGE Versão 1 (2011): Apresentação do Primeiro Nível do VCGE | VCGE Versão 2.0.3 (2014): Apresentação do Primeiro Nível do VCGE | VCGE Versão 2.1.0 (2016): Apresentação do Primeiro Nível do VCGE |
|--|--|--|
| | | 1. Abastecimento |
| | 1. Administração | 2. Administração |
| 1. Agricultura, extrativismo e pesca | 2. Agropecuária; | 3. Agropecuária, Pesca e Extrativismo |
| 2. Ciência, Informação e Comunicação | 4. Comunicações | 5. Comunicações |
| 3. Comércio, Serviços e Turismo; | 3. Comércio e Serviços | |
| 4. Cultura, Lazer e Esporte | 5. Cultura | 6. Cultura |
| 5. Defesa e Segurança | 6. Defesa Nacional | 7. Defesa Nacional |
| 6. Economia e Finanças | 7. Economia e Finanças | 8. Economia e Finanças |
| 7. Educação | 8. Educação | 9. Educação |
| | 9. Energia | 10. Energia |
| | 10. Esporte e Lazer | 11. Esporte e Lazer |
| 8. Governo e Política | | |
| 9. Habitação, Saneamento e Urbanismo | 11. Habitação | 12. Habitação |
| 10. Indústria | 12. Indústria | 13. Indústria |
| | | 14. Infraestrutura e Fomento |
| 11. Justiça e Legislação | | |
| 12. Meio ambiente | 13. Meio ambiente | 15. Meio ambiente |
| | 14. Pesquisa e Desenvolvimento | 16. Pesquisa e Desenvolvimento |
| 13. Pessoa, família e sociedade | | |
| | | 17. Planejamento e Gestão |
| | 15. Previdência Social | 18. Previdência Social |
| | 16. Proteção social | 19. Proteção Social |
| 14. Relações internacionais | 17. Relações internacionais | 20. Relações Internacionais |
| | 18. Saneamento | 21. Saneamento |
| 15. Saúde | 19. Saúde | 22. Saúde |
| | 20. Segurança e Ordem pública | 23. Segurança e Ordem pública |
| 16. Trabalho | 21. Trabalho | 24. Trabalho |
| 17. Transportes e trânsito | 22. Transportes | 25. Transportes |
| | 23. Urbanismo | 26. Urbanismo |

Fonte: Elaborado pela autora com base em BRASIL (2011, 2014, 2016).

Considerando somente o primeiro nível das versões de observamos que à versão de 2014 foram adicionadas as categorias: Administração; Agropecuária; Energia; Esporte e Lazer; Pesquisa e Desenvolvimento; Previdência Social; Proteção Social e Segurança e Ordem Pública. Também notamos que alguns termos que eram partes de outras categorias foram retirados do nível 1, excluídos ou substituídos, são eles: Ciência, Informação e Turismo. Em suma, a estrutura do VCGE, inicialmente era composta por 17 categorias, que depois tornaram-se 23 e, na versão mais recente, o vocabulário passou a ser composto por 26 categorias.

Também na versão de 2014, o VCGE ampliou o escopo de seus formatos eletrônicos, prevendo o formato PDF – *Printable Documento Format* –, como o único a disponibilizar a versão completa e apenas para leitura humana.

Quadro 3 - Evolução dos formatos eletrônicos do VCGE

| Versões | Formatos | Número de Categorias | Tipos de Versões |
|-------------------|--------------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| VCGE 1 (2011) | PDF | 17 | Intermediária |
| VCGE 2.0 (2013) | PDF / SQL/ CVS | 23 | Intermediária |
| VCGE 2.0.1 (2013) | PDF / SQL/ CVS | 23 | Intermediária |
| VCGE 2.0.2 (2013) | PDF/ SQL/ JSON / SKOS-N3 / CVS | 23 | Intermediária |
| VCGE 2.0.3 (2014) | PDF/ SQL/ JSON / SKOS-N3 / CVS | 23 | Intermediária |
| VCGE 2.1.0 (2016) | PDF/ SQL/ JSON / SKOS-N3 / CVS | 26 | Principal |

Fonte: BRASIL (2016).

Os formatos JSON *JavaScript Object Notation*; SKOS (RDF/N3) *Simple Knowledge Organization System Primer – Resource Description Framework – Notation3* (N3); SKOS (RDF/XML); CSV *Comma-separated values* e SQL *Structured Query Language* são formatos legíveis apenas por máquina.

Um dos formatos previstos é o SKOS (*Simple Knowledge Organization System*) voltado ao suporte dos sistemas de organização do conhecimento atendendo às atuais

necessidades de serem lidos e compreendidos por máquinas, favorecendo a interoperabilidade entre os diferentes sistemas. De acordo com Carlan (2011), um dos objetivos da *web* semântica é ter todos os SOC disponíveis e acessíveis na *web*, de maneira que cada termo indexado seja identificado e também explicado por meio da estrutura do sistema a que pertença.

A estrutura do VCGE, conforme surgiam novas versões, passou por diversas modificações. Atualmente, é um vocabulário poli-hierárquico, isto significa que um termo pode ter mais de um termo geral; mas não é multi hierárquico, isto significa que não existem hierarquias paralelas e que são adotados conceitos de termo preferencial, termo geral e termo relacionado. Cada termo do VCGE possui um código numérico único e não reaproveitável (BRASIL, 2014). Além disso, divide-se em dois grupos de informações: termos e relacionamentos (BRASIL, 2016):

Figura 4 - Grupos de informação do VCGE

| Termo | termo | texto contendo o termo |
|----------------------|-------------|---|
| Nota explicativa | nota | opcional, nota com comentários sobre os termos. |
| Termos Incluídos | incluidos | opcional, lista de termos que devem ser considerados incluídos nesse termo. Isso não é um terceiro nível, apenas uma informação adicional. |
| Indicador de outros | fl_outros | indica se o termo é um "outros", ou seja, um termo final de lista para abranger informações não encontradas nos demais termos. Se refere ao que o COFOG coloca como NEC (not elsewhere classified), ou seja não classificado em outro lugar. Esse campo tem como objetivo auxiliar na ordenação dos campos. |
| Código identificador | cod_id | Código identificador do termo. Para os sistemas que usam um identificador numérico. Não é reutilizado. |
| Nível | nivel | Nível dentro do VCGE. |
| Termo Pai | termo_pai | Termo pai, se houver. Se não houver é preenchido com "Raiz". |
| Código pai | cod_pai | Código identificador do termo pai, se houver. Se não houver é preenchido com 0. |
| Ordem | ordem | Ordenação do termo. ATENÇÃO: NÃO DEVE SER USADO PARA IDENTIFICAÇÃO DO TERMO. Segue ordem alfabética do 1 nível, depois do segundo ficando os termos "OUTROS" sempre no final. |
| Versão Inc | ver_inc | Versão onde o termo foi incluído. |
| Versão Alt | ver_alt | Versão onde o termo foi alterado pela última vez. |
| Votação | Vot | Numero da votação onde foi incluído ou alterado. |
| Termo limpo | termo_limpo | termo sem acentos, sinais, todo em minúscula e espaços substituídos por "_". |
| URI | URI | Identificador Uniforme de Recursos (URI) (Uniform Resource Identifier, (em inglês)). |
| URI com versão | URI_ver | Identificador Uniforme de Recursos (URI) (Uniform Resource Identifier, (em inglês)) com indicação de versão. |

Fonte: BRASIL (2016).

Nota-se a deficiência deste sistema de organização do conhecimento, em exemplificar e explicar os componentes de sua estrutura, dificultando o entendimento e a interpretação. Na versão detalhada, isto se torna um pouco menos complicado:

Figura 5 - Versão detalhada do VCGE

Detalhado

| Termo | Nota explicativa | Termos incluídos | Fl_outros | Código | Nível | Termo Pai | Código Pai | Ordem | Versão inc | Versão alt | Votação |
|------------------------------------|--|--|-----------|--------|-------|---------------|------------|-------|------------|------------|-----------|
| termo | nota | incluídos | fl_outros | cod_id | nível | termo_pai | cod_pai | ordem | ver_inc | ver_alt | vot |
| Abastecimento | | | 0 | 100 | 1 | Raiz | 0 | 1 | 2.0 | 2.0 | Vot 15 |
| Administração | Assuntos exclusivos da administração pública. | | 0 | 18 | 1 | Raiz | 0 | 2 | 2.0 | 2.0 | |
| Cadastro | | Identidade, cadastramento, registro civil, CPF, Cadastro único. | 0 | 191 | 2 | Administração | 18 | 3 | 2.1 | 2.1 | Vot 4, 26 |
| Compras governamentais | Aquisição de produtos e serviços pela administração pública | | 0 | 114 | 2 | Administração | 18 | 4 | 2.0 | 2.0 | |
| Fiscalização do Estado | Inclui todas as ações de controle sobre o estado, seja do próprio estado, seja da sociedade. | transparência, controle interno, controle externo, auditoria. | 0 | 130 | 2 | Administração | 18 | 5 | 2.0 | 2.1 | Vot 5 |
| Normas e Fiscalização | Inclui todas as normalizações que o estado faz sobre a sociedade. | fiscalização, licença, licenciamento, permissão, autorização, multa. | 0 | 137 | 2 | Administração | 18 | 6 | 2.0 | 2.1 | Vot 7 |
| Operações de dívida pública | | | 0 | 138 | 2 | Administração | 18 | 7 | 2.0 | 2.0 | |
| Orçamento | | | 0 | 139 | 2 | Administração | 18 | 8 | 2.0 | 2.0 | |
| Patrimônio | | | 0 | 163 | 2 | Administração | 18 | 9 | 2.0 | 2.0 | |
| Recursos humanos | | | 0 | 175 | 2 | Administração | 18 | 10 | 2.0 | 2.0 | |
| Serviços Públicos | | | 0 | 180 | 2 | Administração | 18 | 11 | 2.0 | 2.0 | |
| Outros em Administração | | | 1 | 140 | 2 | Administração | 18 | 12 | 2.0 | 2.0 | |
| Agropecuária, Pesca e Extrativismo | Agricultura, pecuária, pesca e atividades relacionadas. | Agricultura, pecuária, pesca, atividades relacionadas | 0 | 1 | 1 | Raiz | 0 | 13 | 2.0 | 2.1 | Vot 12 |

Fonte: BRASIL (2016).

Constata-se que a nota explicativa, não está presente em todos os termos, assim como a confusão com o que chamam de “termo pai” e “raiz”, deixando claro a ausência de suporte teórico na elaboração do vocabulário, como também a ausência de profissionais das áreas de Biblioteconomia, Arquivologia e Ciência da Informação. Com base na literatura da Ciência da Informação, assimilamos “termo pai” ou “raiz” ao conceito de “classe”, um descritor como um conceito mais amplo, como é o caso de Administração, Abastecimento e Agropecuária, Pesca e Extrativismo.

Ainda no que tange à estrutura do VCGE e de seus componentes, conforme a norma ANSI/NISO Z39.19-2005, os princípios de garantia (literária, de usuário e organizacional) são importantes e devem ser observadas na elaboração dos sistemas de organização do conhecimento e isto é enfatizado por Zeng (2009). Como forma de ilustrar, há o seguinte quadro:

Quadro 4 – Aplicabilidade de princípios das três garantias ao VCGE

| | | | |
|--|--|--|---|
| Norma ANSI/NISO Z39.19-2005 e Zeng (2009) | Garantia literária: onde a linguagem usada para descrever o conteúdo de objetos, as palavras ou frases escolhidas devem se aproximar ao máximo das usadas na literatura da área de domínio. | Garantia de usuário: a linguagem de usuários é geralmente identificada pelos termos usados em sistemas de buscas. | Garantia organizacional: as necessidades e prioridades da organização servem para identificar termos que devem ser usados em vocabulários controlados. |
| Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE) | Atende parcialmente. | Não atende. | Não está no escopo da análise. |

Fonte: Elaborado pela autora com base na Norma ANSI/NISO Z39.19-2005 e ZENG (2009).

O VCGE atende parcialmente a garantia literária, haja vista que o domínio de suas categorias se aproxima do que se espera de uma categorização voltada para funções de governo. No entanto, foi elaborado aquém da literatura da Ciência da Informação no escopo dos sistemas de organização do conhecimento.

Considerando o princípio da garantia do usuário identificou-se um problema ainda maior: a indexação dos relatórios estatísticos da lei de acesso à informação é feita com base na primeira versão do VCGE. Possivelmente, se um usuário se basear na versão mais atual para fazer uma busca e utilizar, por exemplo, o termo “Administração”, pode não ter o retorno desejado. Como solução para esta questão sugere-se a compatibilização de linguagem entre as versões.

Quanto à garantia organizacional, não é possível dar um parecer; pois esta garantia é dirigida ao entendimento das necessidades internas da organização. No entanto, chegamos à conclusão de que a equipe responsável pela elaboração do VCGE não considerou as normas para a elaboração de SOCs, já que não atende ao princípio das garantias presente na norma ANSI/NISO Z39.19-2005 e presente na literatura da Ciência da Informação através dos estudos de Zeng (2009), Boccato (2011) e Carlan (2011), entre outros.

Considerando a tipologia dos SOCs, a literatura da Ciência da Informação, também aponta características comuns a eles, de acordo com a síntese a seguir:

Quadro 5 - Características dos SOCs com base em HODGE e BARITÉ

| | | | |
|--|---|---|--|
| HODGE (2000) | Os SOCs impõem uma visão particular do mundo, de uma coleção e de itens. | A mesma entidade pode ser caracterizada de diferentes maneiras, dependendo do SOC que é usado. | Deve haver identificação suficiente entre o conceito expresso no SOC e o objeto do mundo real, ao qual aquele conceito se refere. |
| BARITÉ (2011) | A sua referência ao conhecimento especializado, que é estabelecida de várias formas (recurso para classificações científicas, garantia literária, opinião de especialistas etc.); | Sua estrutura lógica se constrói de acordo com um método e uma teoria de organização do conhecimento; | O controle de vocabulário, o que contribui para a identificação, seleção, formalização, padronização da terminologia, e inclui o estabelecimento das relações recíprocas entre os termos, levando em consideração os critérios semânticos, linguísticos e disciplinares. |
| Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE) | Possui a característica. | Não possui a característica. | Possui parcialmente a característica. |

Fonte: Elaborado pela autora com base em HODGE (2000) e BARITÉ (2011).

Com base nos estudos de Hodge (2000) e Barité (2011), o VCGE corresponde à área de domínio a que deve atender, que são as funções de governo, mas dentre as especificações de Barité (2011), não considera a opinião de especialistas e, como já mencionado, não atende à garantia literária. A lógica de construção do VCGE não considerou a literatura específica nem as normas para construção, manutenção e gestão de sistemas de organização do conhecimento. Por último, é perceptível o estabelecimento das relações recíprocas entre os termos, como é o caso do termo Água, que se relaciona com a categoria Meio Ambiente, porém não estabelece relacionamento com a categoria Abastecimento.

Estas deficiências e modificações que elencamos até o momento influenciam diretamente o que o VCGE se propõe enquanto interface de comunicação com o cidadão, indexando as informações de formas simples, e como ferramenta de gestão, auxiliar os gestores no gerenciamento das informações. No entanto, com vistas ao objetivo deste trabalho, o foco foi o primeiro objetivo, que representa a razão de ser do governo eletrônico, a proximidade entre Estado e sociedade civil. E esta razão direciona para a inexistência de um instrumento, seja um manual ou guia que auxilie o cidadão quanto ao uso deste SOC.

Além disso, se seu objetivo é ser interface de comunicação, deve prezar pela comunicabilidade e considerar a linguagem utilizada pelo cidadão, o que influencia no controle terminológico, com vistas à objetividade na representação dos conceitos e também a atualidade, sendo este um apontamento no que tange o uso do VCGE pela Lei de acesso à informação.

A versão utilizada na indexação dos relatórios estatísticos é a primeira, no entanto, o VCGE encontra-se em sua sexta versão, datada de 2016, o que influencia diretamente na indexação, na recuperabilidade do documento, na previsibilidade a na atualidade.

O VCGE iniciou suas atividades como uma lista de categorias voltada para serviços do governo, a LCG, e posteriormente uma lista de assuntos, a LAG, atualmente denomina-se vocabulário controlado, disposto a controlar sinônimos, diferenciar homógrafos, e reunir ou ligar termos cujos significados apresentem uma relação mais estreita entre si (LANCASTER, 2004, p.19).

É o padrão e-PING para taxonomia de navegação e tem como função, de ser uma taxonomia navegacional para dar suporte ao cidadão no uso da terminologia adotada pelos órgãos de governo (RIGHI, 2016). No entanto, conforme as variações de denominação e conteúdo passou, também, a ser uma ferramenta de gestão.

A indexação dos relatórios não segue a versão atual do VCGE. Conforme sua evolução, este SOC encontra-se em sua sexta versão, publicada em 2016. Com isto, com uma estrutura de 17 categorias com relacionamentos que poderiam chegar até o sexto nível e aproximadamente 950 termos, sua versão atual conta com apenas dois níveis e um pouco mais de 110 termos aproximadamente.

Considerando a estrutura, a função e a complexidade, constatamos que o Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE) é um sistema de organização do conhecimento com um esquema de categorização (HODGE, 2000) que pretende

eliminar a ambiguidade; controlar sinônimos e estabelecer relações hierárquicas ou associativas. Sua estrutura possui média complexidade.

Analisado enquanto um sistema de organização do conhecimento, com características e funções específicas, observou-se a necessidade de que se estabeleçam ou reestabeçam as reais funções e objetivos deste vocabulário, e de que se considerem as normas nacionais e internacionais como base. Além disso, fazem-se necessárias não só a contribuição de profissionais, tais como bibliotecários e arquivistas, como também a observância à literatura da Ciência da Informação.

Também chama a atenção o fato de o VCGE ser voltado para o cidadão, e, contudo, o cidadão não ter opinado sobre a elaboração nem sobre as alterações que o vocabulário recebeu, ficando as decisões no escopo do governo desde o desenvolvimento da LAG. Isso demonstra uma maior preocupação com a utilização interna, com os sistemas e sites do que com utilização que o cidadão faz do vocabulário, caracterizando a falta de interesse em melhorar o relacionamento e em estabelecer esta interface de comunicação entre governo e cidadão, através de investimento em mecanismos e dispositivos que melhorariam as buscas feitas pelos usuários.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A motivação para que esta dissertação fosse escrita partiu do anseio de aprofundar os conhecimentos sobre a Lei de acesso à informação brasileira como ponto central da modificação do regime de direito de acesso à informação no Brasil. O foco foi o Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE), um sistema de organização do conhecimento (SOC), o qual teve seu uso impulsionado pela LAI, com vistas à publicização e à transparência dos dados empíricos (relatórios estatísticos) referentes aos pedidos de informação através da lei de acesso.

Como objetivo geral, foi estudado o processo de elaboração das seis versões do VCGE – com enfoque nas versões de 2011, 2014 e 2016 – pela ótica do acesso à informação. Esse objetivo foi perseguido com o posicionamento da Lei de acesso à informação no âmbito do direito à informação no Brasil, abordando seu processo de tramitação, aprovação implantação e avaliações da lei, assim como com a busca, na literatura da Ciência da Informação, do escopo da Organização do Conhecimento (OC) e dos sistemas de organização do conhecimento (SOC), das tipologias, características, funções, definições, e também das normas e dos padrões internacionais para elaboração, manutenção e gestão de SOCs.

Quanto aos objetivos específicos, foi feita a contextualização e a historicização da construção do VCGE no âmbito das ações do Governo Eletrônico, para, desta forma compreender o processo de construção com base na metodologia aplicada, nas contribuições de outros sistemas para a elaboração e nas modificações aplicadas na estrutura do VCGE.

Visando atender a estes objetivos, foram identificados e estudados os sistemas de organização do conhecimento no escopo governamental internacional, que influenciaram as modificações realizadas na estrutura do VCGE, são eles: a *Classification of the Functions of Government* (COFOG), utilizada pela ONU, e a *Government Category List* do Reino Unido. Considerou-se necessária essa abordagem para que pudessemos ter parâmetros de sistemas de organização do conhecimento neste âmbito.

E como último objetivo específico, tendo como base o arcabouço teórico reconstruído por esta dissertação, analisamos a estrutura, as funções e os objetivos do VCGE, para que, desta forma, fosse possível sugerir modificações, tais como:

- O estabelecimento ou restabelecimento dos objetivos do vocabulário, haja vista sua deficiência enquanto interface com o cidadão;
- A observância da literatura da Ciência da Informação e das normas e padrões para construção, avaliação, e gestão de sistemas de organização do conhecimento e de indexação;
- A convergência da atualização das categorias utilizadas pela LAI na classificação dos relatórios com a versão atual do VCGE;
- A participação tanto dos cidadãos, quanto de profissionais especializados, como bibliotecários e arquivistas, para a elaboração de nova versão; e
- A aplicação ao VCGE de algumas características do EuroVoc, como as normas e o acompanhamento e atualização periódica.

Desta maneira, esta dissertação buscou contribuir para o campo da Ciência da Informação, imprimindo um olhar diferente sobre os sistemas de organização do conhecimento. O enfoque dado nesta produção foi o apontamento do VCGE, não somente com o objetivo de organizar uma área de domínio do conhecimento, mas que tem como fim o direito de acesso à informação através da publicização e da transparência dos relatórios estatísticos sobre os pedidos de acesso à informação por meio da LAI, emitidos pela CGU no âmbito do Poder Executivo Federal.

O VCGE é um instrumento político e um instrumento de poder, com as referidas deficiências técnicas e também sociais. Ele tem prezado pela opacidade. Estudos futuros poderiam refletir sobre a evidente tensão entre a construção de um regime de acesso à informação governamental (leis, estruturas informacionais e comunicacionais) por pressão internacional *versus* os reais interesses do Estado e da sociedade civil brasileira.

O estudo de Righi (2016) corrobora o que dissemos até agora, tendo em vista o foco do VCGE. O autor afirma que a compatibilização do VCGE com a Portaria 42 e com a *Classification of the Functions of Government* (COFOG) minimizou o papel de interface com o cidadão, considerando que a COFOG é uma estrutura estabelecida pela OCDE da qual o Brasil não faz parte, e tem como finalidade a gestão e não o cidadão, o que nos remete ao pensamento de Chernyi (1997), que aponta a representação do conhecimento através dos SOCs como um meio para alcançar propósitos específicos, sendo o propósito o fator dominante para a escolha de um método de descrição, formalização e representação do conhecimento.

Como referência de um sistema de organização do conhecimento, e um possível exemplo a ser seguido, pela sua completude, está o EuroVoc, o tesouro multilíngue e multidisciplinar da União Europeia, disponível em 26 línguas, inclusive em português e que está em constante atualização para que seus propósitos sejam atendidos.

Diferente do EuroVoc, constatamos que não só o VCGE, mas também na *Classification of the Functions of Government* (COFOG), e na *Government Category List* (GCL) é que são voltadas para propósitos específicos que não incluem o cidadão.

No Brasil, com o advento da Lei de Acesso à Informação – LAI – um importante papel foi dado ao VCGE: classificar todas as demandas da sociedade pelo Sistema de Informação ao Cidadão da Controladoria Geral da União. Acredita-se que, no que diz respeito à temática do direito de acesso à informação, o VCGE deveria ser uma importante ferramenta de promoção e avaliação da LAI, tendo em vista seu objetivo de buscar a interação e a comunicação com o cidadão, deixando de lado os jargões e a linguagem especializada, além de traduzir e padronizar os relatórios referentes ao retorno aos pedidos de informações à Administração Pública.

No entanto, se este sistema de organização do conhecimento esta incumbido da publicidade e da transparência das ações da referida lei, sua atuação é ineficiente, haja vista que a estrutura utilizada pela LAI é de sua primeira versão, e não a versão mais atual, contribuindo para a opacidade, que beneficia e é favorecida pela reprodução e pela ampliação do controle do Estado por classes ou frações de classe dominantes. As escassas possibilidades de acesso à informação governamental por outros grupos sociais contribuem para a hegemonia do bloco no poder e para a exclusão dos setores dominados. Desta forma, ao mais esconder do que mostrar, o VCGE estaria contribuindo para a invisibilidade do Estado, como bem sinalizaram alguns teóricos utilizados neste estudo. Estas ponderações propiciam a reflexão sobre todo o processo de publicização.

A trajetória teórica confrontada com o exame empírico das versões do VCGE afeta negativamente o exercício do direito de acesso à informação, que configura uma conquista política e social, haja vista o envolvimento com os requisitos da dicotomia público x privado, publicidade e transparência, que, são aspectos teóricos relativos e importantes para os estudos referentes ao direito de acesso à informação detida por órgãos públicos.

Sendo o direito à informação uma liberdade democrática, destinada a permitir uma adequada, autônoma e igualitária participação dos indivíduos na esfera pública, a

opacidade trazida por meio do VCGE implica alguns dos princípios jurídicos presentes nos estudos de Reyes Olmedo (2006) e também nos estudos de Mendel (2009),

Salientamos que ficam prejudicadas a publicidade e a máxima divulgação de publicar; a especificidade da informação e os procedimentos que facilitam o acesso. Destacamos também o exercício democrático no escopo do direito de acesso à informação por meio da LAI e a necessidade de reflexão sobre o modo de governo. Aristóteles apud Bobbio (1987) adiciona a classificação com respeito ao diverso modo de governar, ou pelo bem comum ou para o próprio bem de quem governa, donde deriva a distinção não menos célebre entre formas boas e formas más. Desta maneira, o filósofo como a forma má de se governar, enquanto que a forma boa é denominada por ele *politeia*.

O uso descritivo é caracterizado e tem como principal critério a quantidade de governantes existentes em uma forma de governo. A democracia é assim entendida, pois diante das demais, é considerada o governo dos muitos, porém, com respeito aos poucos, ou dos mais com respeito aos menos, pode ser entendida também, como da maioria com respeito à minoria ou a um grupo restrito de pessoas (ou mesmo de um só), e que, portanto é, na tradição dos antigos que chega ininterruptamente até nós, extremamente simples e constante.

E sendo democracia a forma de governo na qual o poder soberano está nas mãos da população e o povo soberano, sua vontade e o cidadão faz por si mesmo, para o bem comum e interesse de todos, o que não puder fazer que faça por meio de seus ministros. Estes, nomeados pela própria população, e isto constitui uma máxima fundamental. É o povo que escolhe aqueles a quem delega parte de sua autoridade.

Podemos dizer que a busca e construção da cidadania caracteriza a estruturação e a difusão de uma conduta democrática. O exercício da cidadania além de proporcionar o sentimento de fazer parte, de estar inserido em determinada realidade, possibilita o desenvolvimento da democracia, e também reforça a relação sociedade e Estado.

A reflexão destas questões enriquece o estudo no campo da Ciência da Informação e também pode vir a contribuir para a mudança de postura da Sociedade civil e do Estado no que tange o direito de acesso à informação. Contudo, é possível crer, também, na necessária mudança na conduta dos agentes públicos, na perspectiva do cidadão para com a lei.

REFERÊNCIAS

AGUILAR RIVERA, J. A. **Transparencia y democracia: claves para un concepto**. México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), 2008. **Cuadernos de Transparencia**, n° 10. Disponível em: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo10.pdf>. Acesso em: 30 maio 2018.

ALMEIDA, T.; SOUZA, R. F. O vocabulário controlado como instrumento de organização e representação da informação na FINEP. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 12., 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: UNB, 2011.

AMERICAN NATIONAL STANDARDS INSTITUTE/NATIONAL INFORMATION STANDARDS ORGANIZATION. **ANSI/NISO Z39.19-2005**: guidelines for the construction, format, and management of monolingual controlled vocabularies. Maryland, 2005. Disponível em: www.iso.org/kst/reports/standards/. Acesso em: 07 jan. 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 12676**: métodos para análise de documentos: determinação de seus assuntos e seleção de termos de indexação. Rio de Janeiro, 1992.

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. 133f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração Pública e Governo - 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.

ARTIGO 19. **Os 5 anos da Lei de Acesso à Informação**: uma análise de casos de transparência. maio de 2017. Disponível em: <http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/05/Os-5-anos-da-Lei-de-Acesso-à-Informação---uma-análise-de-casos-de-transparência.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2018.

BARITÉ, M. Sistemas de organización del conocimiento: una tipología actualizada. **Informação & Informação**, Londrina, v. 16, n. esp., p.122 – 139, 2011.

BEZERRA, A. C. Vigilância e cultura algorítmica no novo regime global de mediação da informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 22, n. 4, p. 68-81, out./dez. 2017.

BINENBOJM, G. O princípio da publicidade administrativa e a eficácia da divulgação de atos do poder público pela internet. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 19, p. 1-23, jul / set. 2009.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. (Coleção Pensamento Crítico, v. 69).

BOBBIO, N. **Democracia e segredo**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BOCCATO, V. R. C. Os sistemas de organização do conhecimento nas perspectivas atuais das normas internacionais de construção. **InCID: Revista Ciência da Informação e Documentação**, Ribeirão Preto, v. 2, n. 1, p. 165-192, jan./jun. 2011.

BOTTREL, R. do M. **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. 174 f. 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.

BRAMAN, S. The emergent global information policy regime. *In*: BRAMAN, S. (Ed.) **The emergent global information policy regime**. Hampshire: Palgrave, 2004.

BRÄSCHER, M.; CAFÉ, L. Organização da Informação ou Organização do Conhecimento? *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 9., 2008, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANCIB, 2008. Disponível em: <http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/bitstream/handle/123456789/809/17.pdf?sequence=1>. Acesso em: 30 ago. 2015.

BRÄSCHER, M.; CARLAN, E. Sistemas de organização do conhecimento: antigas e novas linguagens. *In*: ROBREDO, J.; BRÄSCHER, M. (Org.). **Passeios pelo bosque da informação: estudos sobre a representação e organização da informação e do conhecimento**. – EROIC. Brasília: EROIC, 2009. Disponível em: <http://www.ibict.br/publicacoes/eroic.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12. 527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso 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. Acesso em: 12 out. 2017.

BRASIL. Decreto de 03 de abril de 2000. Institui Grupo de Trabalho Interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2000. Disponível em <http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico>. Acesso em 18 nov. 2014

BRASIL. Decreto de 18 de outubro de 2000. Cria Comitê Executivo do Governo Eletrônico, Brasília, DF, 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/DNN9067.htm Acesso em 22 nov. 2014.

BRASIL. Decreto nº 5.347, de 19 de janeiro de 2005. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012. Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. **Diário Oficial**

da União. Brasília, DF, 14 nov. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7845.htm. Acesso em: 12 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 12 out. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **VCGE: Vocabulário de Governo Eletrônico**. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **VCGE: Vocabulário de Governo Eletrônico**. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **VCGE: Vocabulário de Governo Eletrônico**. Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **VCGE: Vocabulário de Governo Eletrônico**. Brasília, 2016.

CARLAN, E. **Sistemas de Organização do Conhecimento: uma reflexão no contexto da Ciência da Informação**. 2010. 195 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

BRITISH STANDARDS. **BS 8723-1:2005**: structured vocabularies for information retrieval: guide, definitions, symbols and abbreviations. London, 2005.

BRITISH STANDARDS. **BS 8723-2:2005**: structured vocabularies for information retrieval: guide: thesauri. London: British Standards Institution , 2005.

BRITISH STANDARDS.. **BS 8723-3:2007**: structured vocabularies for information retrieval: guide: vocabularies other than thesauri. London: British Standards Institution , 2007.

BRITISH STANDARDS. **BS 8723-4:2007**: structured vocabularies for information retrieval: guide: interoperability between vocabularies. London: British Standards Institution , 2007.

BRITISH STANDARDS. **BS 8723-5:2008**: structured vocabularies for information retrieval: guide: interoperation between vocabularies and other components of information storage and retrieval systems. London: British Standards Institution , 2008.

CARLAN, E; BRÄSCHER, M. Sistemas de Organização do Conhecimento na visão da Ciência da Informação. **Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação - RICL**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 53-73, ago./dez. 2011.

CENTER FOR LAW AND DEMOCRACY. **Relatório Right to information ranking (RTI Ranking)**. [2011?]. Disponível em: <https://www.rti-rating.org/country-data/Brazil/>. Acesso em: 10 set. 2018.

CEPIK, M. Direito à informação: situação legal e desafios. **Informação Pública**, v. 2, p. 43-56, 2000. Disponível em: www.is.gd/ez2iXf. Acesso em: 10 ago. 2012.

CHERNYI, A. I. On the problems of organization and representation of knowledge. **International Forum on Information and Documentation**, v. 22, n. 4, p. 3-10, 1997.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Escala Brasil Transparente**. Brasília, [2012b?]. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>. Acesso em: 10 set. 2015.

CUNHA, Murilo Bastos da; CAVALCANTI, Cordélia Robalinho de Oliveira. **Dicionário de Biblioteconomia e Arquivologia**. Brasília, DF: Briquet de Lemos Livros, 2008. 456 p.

DAHLBERG, I. Knowledge organization: its scope and possibilities. **Knowledge Organization**, v. 20, n.4, p. 211-222, 1993.

DAHLBERG, I. **Knowledge Organization**. 2006. Disponível em: http://www.db.dk/bh/lifeboat_ko/CONCEPTS/knowledge_organization_Dahlberg.htm. Acesso em: 04 jan. 2019.

DODEBEI, V. L. D. **Tesouro**: linguagem de representação da memória documentária. Niterói: Intertexto; Rio de Janeiro: Interciência, 2002.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1995. (Coleção Didática, 1).

FONSECA, Maria Odila Kahl. Informação e direitos humanos: acesso às informações arquivísticas. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 28, n. 2, p. 146-154, maio/ago. 1999.

GAMA, J. R.; RODRIGUES, G. M. O vocabulário controlado do Governo Eletrônico: contribuições e limites na implementação da Lei de Acesso à Informação no Brasil. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 12-40, jan./abr. 2018.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GOMES, H. E. Tendências da pesquisa em organização do conhecimento. **Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação e Biblioteconomia**, Brasília, v.2, n.1, p.60-88, jan./dez. 2009.

GOMES, H. E. Marcos históricos e teóricos da organização do conhecimento. **Informação & Informação**, v. 22, n. 2, p. 33-66, 2017.

GONTIJO, M. Análise da proposta brasileira de E-Governo como expressão de uma política de informação a partir do conceito de regime de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 179-188, jul./dez. 2002.

Disponível em: <http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/view/406>. Acesso em: 2 dez. 2014.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N. Regime de informação: construção de um conceito. **Informação e Sociedade**, v. 22, n. 3, 2012.

GUIMARÃES, J. A. C. Organização do conhecimento: passado, presente e futuro sob a perspectiva da ISKO. **Informação & Informação**, v. 22, n. 2, p. 84-98, 2017.

HJORLAND, B. Fundamentals of knowledge organization. **Knowledge organization**, v. 30, n. 2, p. 87-111, 2003.

HJORLAND, B. **Knowledge Organization Systems**. 2007. Disponível em: http://www.db.dk/bh/lifeboat_ko/CONCEPTS/knowledge_organization_systems.htm. Acesso em: 14 mar. 2008.

HODGE, G. **Systems of Knowledge Organization for Digital Libraries**: beyond traditional authorities files. Washington, DC, the Council on Library and Information Resources. 2000. Disponível em: <http://www.clir.org/pubs/reports/pub91/contents.htm>. Acesso em: 24 maio 2008.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 25964-1**: information and documentation: thesauri and interoperability with other vocabularies – part 1 – Thesauri for information retrieval. Genève, 2011. Disponível em: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:25964:-1:ed-1:v1:en>. Acesso em: jan. 2019.

JARDIM, J. M. **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: 10 maio 2011.

JARDIM, J. M.; MARCONDES, C. H. Políticas de informação governamental: a construção do governo eletrônico na Administração Federal do Brasil. **Datagrama zero**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, 2003.

JARDIM, J. M. Governo eletrônico no Brasil: o Portal Rede Governo. **Arquivística.net**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 28-37, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30773-32930-1-PB.pdf>. Acesso em: 6 maio 2015.

KOBASHI, N. Y. **Vocabulário controlado**: estrutura e utilização. Brasília: ENAP, 2008.

LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hanna Arendt. Rio de Janeiro: Cia das Letras, 1988. 406p.

LANCASTER, F. W. **Indexação e resumos**: teoria e prática. 2. ed. Brasília: Brique de Lemos Livros, 2004.

LIMA et al. Uma análise do estatuto princípio-epistemológico do direito à informação na lei de acesso à informação (lei 12527/2011). In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 13., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, ICICT, 2012. Disponível em:

<http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/xiiienancib/paper/viewFile/3660/2784>. Acesso em: 14 jun. 2018.

MALIN, A. M. B. 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, 2012. Disponível em: <http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/handle/123456789/1806>.

Acesso em: 15 nov. 2017.

MARCONI, M. de. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MATIAS-PERREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 4. ed. rev. e atual., São Paulo: Atlas, 2012.

MENDEL, T. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009. 172 p. Disponível em: http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/126398551119freedom_information_pt.pdf/freedom_information_pt.pdf. Acesso em: 10 maio 2011.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F. M.; VELASCO, R. **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://transparenciaaudit.netsites/default/files/basicpages/report_the_brazilian_state_and_transparency_-_portuguese.pdf. Acesso em: 4 jan. 2016.

MONTESQUIEU, C. de S. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MOTTA, F. Notas sobre publicidade e transparência na lei de responsabilidade fiscal. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 14, abr / jun. 2008.

NOGUEIRA, R. A.; CAVALCANTE, P. **Quanto custa o estado de bem-estar brasileiro?** [2010]. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/premios-realizados/pasta-premio-artigos-cientificos-informacao-de-custos-e-qualidade-do-gasto-no-setor-publico/resultado-e-trabalhos-premiados>. Acesso em: 5 fev. 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Classification of the functions of government (COFOG). *In: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Governo at a glance 2011*. [Paris]: OCDE Publishing, 2017. p. 256-257. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/48250728.pdf>. Acesso em: 21 out. 2014.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. S.l., 1948.

PLATT NETO, Orion Augusto et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contab. Vista & Rev.**, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./ mar. 2007.

REYES OLMEDO, P. El derecho de acceso a la información pública: desafíos de un mundo globalizado y democrático. **Revista de Direito das Novas Tecnologias**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 175-190, jan./jun. 2006.

RIBEIRO, C. J. S.; PEREIRA, Durval Vieira. A publicação de dados governamentais abertos: proposta de revisão da classe sobre Previdência Social do Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico. **TransInformação**, Campinas, v. 27, n. 1, p. 73-82, jan./abr., 2015.

RIGHI, J. P. R. **Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE):** uma análise com base em critérios aplicáveis a taxonomias e tesouros. Orientadora: Maria Bräscher Basílio Medeiros. 2015. 245 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Florianópolis, 2015.

RODRIGUÉZ ZEPEDA, J. **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: 10 mai. 2018.

SECLAENDER, A. C. L. O direito de ser informado: base do paradigma moderno do direito de informação. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 25, n. 99, p. 147-159, jul./set. 1991.

SILVA, E. L. da; MENEZES, E. M. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de 89 Dissertação**. 4. ed. rev. atual., Florianópolis: UFSC, 2005. 138 p.

SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. A pesquisa científica. *In*: GEHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 31-42.

SOUZA, R. F. Organização do conhecimento. *In*: TOUTAIN, Lídia Maria Batista Brandão. (Org.). **Para entender a Ciência da Informação**. Salvador: EDUFBA, 2007. p.103-123.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Pesquisa qualitativa**. São Paulo: Artmed, 2008.

UNIÃO EUROPEIA. **Tesauro EuroVoc:** apresentação alfabética. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2015. Disponível em: http://publications.europa.eu/resource/ellar/7eecbd11-c00d-11e5-9e54-01aa75ed71a1.0022.01/DOC_1. Acesso em: 11 mar. 2018.

VIEIRA, R. da M. **Introdução à teoria geral da Biblioteconomia**. Rio de Janeiro: Interciência, 2014. 330 p.

ZENG, M. L. Knowledge Organization Systems (KOS). **Knowledge Organization**, v. 35, n. 2-3, p. 160-182, 2008.

ANEXOS

ANEXO 1 - RELATÓRIO DE PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SOLICITANTES

Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes

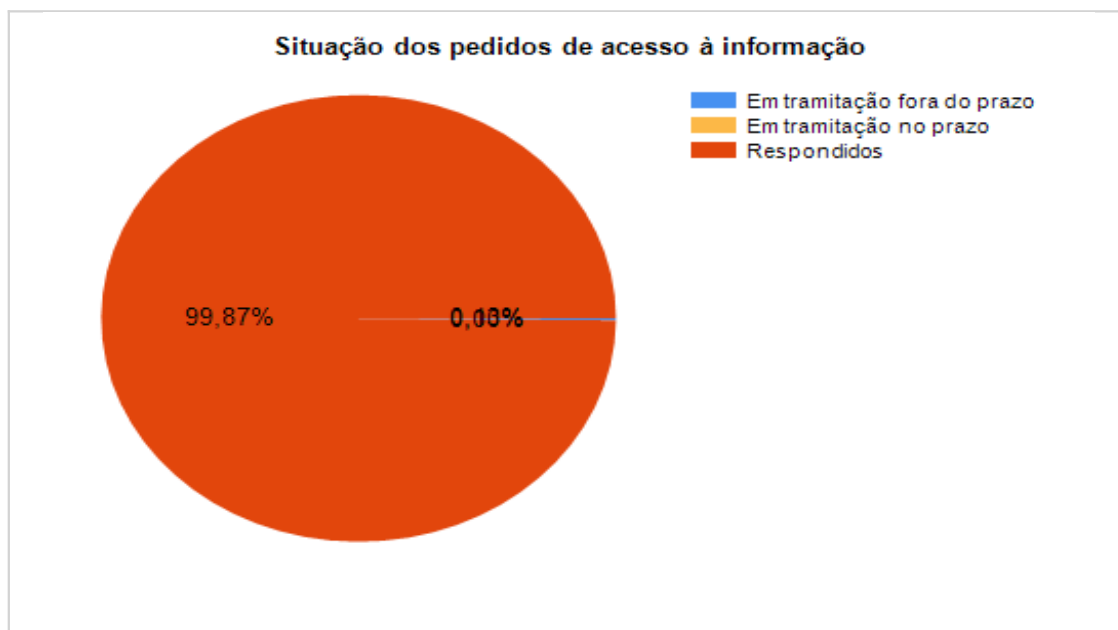
(*) Informações adicionais para o correto entendimento do relatório podem ser encontradas na última seção.

Órgão(s) de referência Todos

6/2012 a 1/2019

*Período de consulta:***1. Quantidade de pedidos de acesso à informação****Quantidade de Pedidos:** 700982**Média mensal de pedidos:** 8762,28**2. Situação e características dos pedidos de acesso à informação**

| Status Pedidos | Quantidade |
|-----------------------------|------------|
| Em tramitação no prazo | 21 |
| Em tramitação fora do prazo | 912 |
| Respondidos | 700049 |



| Características dos pedidos de acesso à informação | | | |
|--|---------|---|--------|
| Total de perguntas: | 1060180 | Total de solicitantes: | 341606 |
| Perguntas por pedido: | 1,54 | Maior número de pedidos feitos por um solicitante: | 2067 |
| | | Solicitantes com um único pedido: | 277910 |

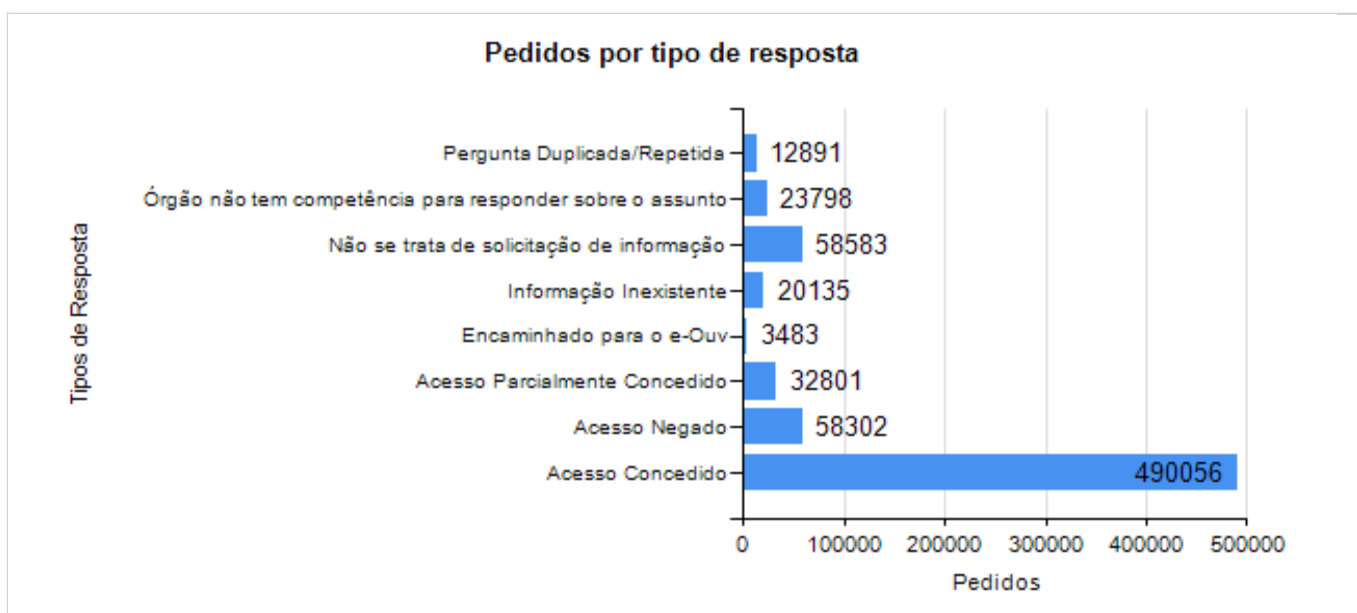
| Temas das solicitações (Top 10) | | |
|---|------------|--------------|
| Categoria e assunto | Quantidade | % de Pedidos |
| Economia e Finanças - Finanças | 88595 | 12,64% |
| Governo e Política - Administração pública | 79943 | 11,40% |
| Ciência, Informação e Comunicação - Informação - Gestão, preservação e acesso | 52288 | 7,46% |
| Pessoa, família e sociedade - Previdência social | 44490 | 6,35% |
| Educação - Educação superior | 43394 | 6,19% |
| Economia e Finanças - Administração financeira | 19370 | 2,76% |
| Pessoa, família e sociedade - Pessoa | 17485 | 2,49% |
| Economia e Finanças - Economia | 15762 | 2,25% |

| | | |
|---|-------|-------|
| Educação - Educação básica | 14763 | 2,11% |
| Ciência, Informação e Comunicação - Comunicação | 14259 | 2,03% |

3. Resposta aos pedidos de acesso à informação

Tempo médio de resposta: 14,29dias

| | Quantidade | Porcentagem dos pedidos |
|----------------------|------------|-------------------------|
| Prorrogações: | 64967 | 9,27% |



| Razões da negativa de acesso | | | |
|---|------------|---------|--------------|
| Descrição | Quantidade | % | % de pedidos |
| Dados pessoais | 17406 | 29,855% | 2,48% |
| Informação sigilosa de acordo com legislação específica | 8800 | 15,094% | 1,26% |
| Pedido genérico | 8003 | 13,727% | 1,14% |
| Pedido incompreensível | 5248 | 9,001% | 0,75% |
| Pedido exige tratamento adicional de dados | 5129 | 8,797% | 0,73% |
| Pedido desproporcional ou desarrazoado | 5061 | 8,681% | 0,72% |
| Informação sigilosa classificada conforme a Lei 12.527/2011 | 4705 | 8,070% | 0,67% |

| | | | |
|-----------------------------|-------|---------|-------|
| Processo decisório em curso | 3950 | 6,775% | 0,56% |
| TOTAL: | 58302 | 100,00% | 8,31% |

| Meios de envio de resposta | | |
|--------------------------------------|------------|--------------|
| Meio | Quantidade | % de Pedidos |
| Pelo sistema (com avisos por e-mail) | 615485 | 87,80% |
| Correspondência eletrônica (e-mail) | 71022 | 10,13% |
| Buscar/Consultar pessoalmente | 10498 | 1,50% |
| Correspondência física (com custo) | 3977 | 0,57% |

4. Perfil dos solicitantes

| Tipos de Solicitante | | |
|----------------------|--------|--------|
| Pessoa Jurídica | 16826 | 4,93% |
| Pessoa Física | 324780 | 95,07% |

| Localização dos solicitantes | | | |
|------------------------------|-------------------|--------------------|--------------|
| Estado | # de solicitantes | % dos solicitantes | # de pedidos |
| AC | 849 | 0,26% | 1791 |
| AL | 3073 | 0,95% | 6892 |
| AM | 3786 | 1,17% | 7106 |
| AP | 990 | 0,30% | 1696 |
| BA | 14255 | 4,39% | 23658 |
| CE | 8193 | 2,52% | 18022 |
| DF | 23387 | 7,20% | 75271 |
| ES | 6255 | 1,93% | 10350 |
| GO | 8519 | 2,62% | 16456 |
| MA | 3925 | 1,21% | 6848 |
| MG | 30335 | 9,34% | 55310 |
| MS | 3871 | 1,19% | 7374 |
| MT | 4244 | 1,31% | 7238 |
| PA | 6782 | 2,09% | 14669 |
| PB | 4593 | 1,41% | 11084 |

| | | | |
|---------------|-------|--------|--------|
| PE | 9480 | 2,92% | 17445 |
| PI | 2712 | 0,84% | 6208 |
| PR | 15201 | 4,68% | 26807 |
| RJ | 39005 | 12,01% | 81266 |
| RN | 4137 | 1,27% | 8904 |
| RO | 2308 | 0,71% | 5333 |
| RR | 748 | 0,23% | 1471 |
| RS | 17329 | 5,34% | 30057 |
| SC | 10420 | 3,21% | 19199 |
| SE | 2415 | 0,74% | 6083 |
| SP | 75396 | 23,21% | 140901 |
| TO | 1754 | 0,54% | 3171 |
| Outros países | 2167 | 0,67% | 4780 |

| | | | |
|---------------|-------|-------|-------|
| Não informado | 18651 | 5,74% | 39618 |
|---------------|-------|-------|-------|

| Gênero | |
|---------------|--------|
| M | 54,54% |
| F | 39,82% |
| Não informado | 5,64% |

| Escolaridade | |
|------------------------|--------|
| Ensino Superior | 36,67% |
| Ensino Médio | 23,79% |
| Pós-graduação | 16,86% |
| Não informado | 9,24% |
| Mestrado/ Doutorado | 8,24% |
| Ensino Fundamental | 4,43% |
| Sem instrução formal | 0,76% |

| Profissão | |
|-----------------------------|--------|
| Outra | 19,38% |
| Empregado - setor privado | 15,51% |
| Não informado | 13,84% |
| Estudante | 10,60% |
| Servidor público federal | 9,57% |
| Profis. Liberal/autônomo | 7,04% |
| Servidor público estadual | 5,36% |
| Professor | 5,19% |
| Empresário/empreendedor | 5,08% |
| Servidor público municipal | 4,66% |
| Pesquisador | 2,04% |
| Jornalista | 1,21% |
| Membro de ONG nacional | 0,28% |
| Representante de sindicato | 0,11% |
| Membro de partido político | 0,08% |
| Membro de ONG internacional | 0,05% |

Perfil dos solicitantes pessoa jurídica

| Tipo de Pessoa Jurídica | |
|-------------------------------------|--------|
| Empresa - PME | 37,85% |
| Outro | 21,21% |
| Empresa - grande porte | 11,68% |
| Não informado | 6,33% |
| Org. Não Governamental | 5,92% |
| Órgão público municipal | 4,14% |
| Sindicato / Conselho profis. | 3,39% |
| Escritório de advocacia | 2,40% |
| Instituição de ensino e/ou pesquisa | 2,29% |
| Órgão público federal | 1,50% |
| Empresa pública/estatal | 1,42% |
| Veículo de comunicação | 0,92% |
| Órgão público estadual/DF | 0,86% |
| Partido Político | 0,10% |

5. Informações adicionais para o correto entendimento deste relatório

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

1) Quantidade de pedidos de acesso à informação:

- Total de solicitações para o período, sua média mensal e sua evolução absoluta e percentual para o intervalo temporal escolhido.

2) Situação e características dos pedidos de acesso à informação:

- Status das solicitações (quantas já foram respondidas e quantas estão em tramitação – dentro e fora do prazo legal);
- Total de perguntas realizadas e o número de perguntas por pedido;
- Total de solicitantes e o número, dentre esses, que realizou um único pedido e a quantidade de demandas realizadas por aquele que mais efetuou requisições de informações no âmbito da LAI;
- Os 10 (dez) temas – por categoria e assunto – mais requeridos pelos cidadãos, conforme os termos constantes do Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE).

3) Resposta aos pedidos de acesso à informação:

- Tempo médio de resposta às demandas cidadãs;
- Número e o percentual de prorrogações de prazo para manifestações efetuadas pelos Serviços de Informação ao Cidadão (SICs)
- Tipos de resposta realizados (p.ex. acesso concedido, acesso negado, informação inexistente, etc.)
- Motivos de negativa de resposta (como informações classificadas, que tratem de dados pessoais, que digam respeito a requisições desarrazoadas ou genéricas, etc.)
- Meios de resposta adotados pelos SICs para proverem retorno sobre as solicitações efetuadas pela sociedade.

4) Perfil dos Solicitantes

- Dados gerais sobre o tipo de demandante (pessoas físicas e jurídicas) e sua localização (por Estado).
- Pessoas Físicas: estatísticas relativas aos percentuais de demandantes por gênero, escolaridade e profissão;

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

5) Informações adicionais para o correto entendimento do relatório

Orientações gerais:

Para exportar o relatório para outros formatos, clique no ícone abaixo identificado, acessível a partir da barra superior de navegação do relatório.

ANEXO 2 – HISTÓRICO DAS PRINCIPAIS AÇÕES DO GOVERNO ELETRÔNICO

| Ano | Principais Ações |
|-------------|---|
| 2000 | Surgimento do Governo Eletrônico com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação, através do Decreto Presidencial de 3 de abril de 2000; Apresentação pelo GTTI da "Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal"; Criação, através do Decreto de 18 de Outubro de 2000, do Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico; Publicação do Livro Verde. |
| 2001 | Publicação das seguintes normas: Decreto de 04 de Dezembro de 2001 que cria no âmbito do CEGE, o Subcomitê; Resolução nº 01, de 8 de Março de 2001 – trata da implantação ou aperfeiçoamento de sistemas de gestão destinados ao uso compartilhado por todos os órgãos e entidades da APF; Resolução nº 02, de 30 de Julho de 2001 – aborda modificações nos sistemas de informação gerenciados no âmbito do Sistema de Serviços Gerais (SISG); e Resolução nº 03, de 20 de Dezembro de 2001 – autoriza a implantação da Autoridade Certificadora AC Correios. |
| 2002 | Publicação do Documento de avaliação das atividades de 2 anos de governo eletrônico; Publicações das seguintes normas: Resolução nº 05, de 27 de Março de 2002 que autoriza a implantação da Autoridade Certificadora do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO); Resolução nº 07, de 29 de Julho de 2002 que estabelece regras e diretrizes para os sítios na Internet da APF tais como: a forma de estruturação, elaboração, os elementos obrigatórios de usabilidade, arquitetura da informação e acessibilidade, elementos de interação, modelo organizacional dos sítios, diretrizes para adoção de nomes de domínio, o prazo para adoção de tais recomendações, entre outras regras; Resolução nº 09, de 4 de Outubro de 2002 que institui o Portal Governo como ambiente virtual de interação interna dos órgãos da APF; Resolução nº 12, de 14 de Novembro de 2002 que institui o Portal de Serviços e Informações de Governo e e-Gov. |
| 2003 | Instituição dos Comitês Técnicos do CEGE por meio do Decreto de 9 de outubro. |
| 2004 | Criação do Departamento de Governo Eletrônico, pelo Decreto nº 5.134, de 07 de julho; Publicação da primeira versão do documento Padrões de Interoperabilidade em Governo Eletrônico (e-PING) e do Guia Livre – Referência de Migração para Software Livre. |
| 2005 | Lançamento do Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG) recomenda a acessibilidade nos portais e sítios eletrônicos da administração pública para o uso das pessoas com necessidades especiais, garantindo-lhes o pleno acesso aos conteúdos disponíveis; Portaria normativa nº 05 de 14 de Julho de 2005 que institucionaliza os Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (e-PING) no âmbito SISP, cria sua Coordenação, define as competências |

| | |
|-------------|---|
| | dessa última e a forma de atualização das versões do Documento. |
| 2006 | Surgimento do Portal de Inclusão Digital (atualmente fora do ar), com ações voltadas para as comunidades mais carentes e que reúne informações sobre diferentes iniciativas governamentais nessa área; Realização da primeira pesquisa de avaliação dos serviços de e-Gov considerando os parâmetros da Metodologia de Indicadores e Métricas de Serviços de Governo Eletrônico. Essa metodologia busca avaliar a qualidade dos serviços eletrônicos prestados pelos governos de todas as esferas. |
| 2007 | Institucionalização e obrigatoriedade do e-MAG no âmbito do Sistema de Administração dos recursos de tecnologia da informação (SISP); Em dezembro, a SLTI disponibilizou o Avaliador e Simulador para a Acessibilidade de Sítios (ASES) software de código livre para avaliar, simular e corrigir a acessibilidade de páginas, sítios e portais, resultado de uma parceria entre a SLTI e a OSCIP Acessibilidade Brasil. |
| 2008 | Surgimento do Padrões Brasil e-Gov como recomendações de boas práticas agrupadas em formato de cartilhas, com o objetivo de aprimorar a comunicação e o fornecimento de informações e serviços prestados por meios eletrônicos pelos órgãos do Governo Federal. A Cartilha de codificação foi a primeira a ser lançada. |
| 2010 | O Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) e a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP) divulgam a primeira pesquisa feita no Brasil sobre o uso das tecnologias da informação em serviços de governo: Brasileiros estão satisfeitos com serviços de e-Gov? A pesquisa levantou aspectos como o uso dos serviços públicos na internet, visão sobre o e-Gov, dificuldades encontradas e comunicação com o governo. |
| 2011 | Lançamento do Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, destinado a promover ações e medidas que visem ao incremento da transparência e do acesso à informação pública, à melhoria na prestação de serviços públicos e ao fortalecimento da integridade pública. Fica instituído o Comitê Interministerial Governo Aberto – CIGA composto por diversos órgãos do governo; O Governo Federal sanciona a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527) com o propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas; Lançamento da versão beta do Portal Brasileiro de Dados Abertos |
| 2012 | Publicação de dados abertos é regulamentada pelo governo, em abril, por meio de instrução normativa; Nova versão do e-PING é disponibilizada. |
| 2013 | Lançamento da Identidade Digital de Governo (IDG). O projeto Identidade Digital de Governo busca padronizar os portais dos órgãos públicos federais e alinhar as informações para otimizar a comunicação com o cidadão. Os órgãos têm à disposição a estrutura do Portal Padrão que reúne o que há de mais adequado em soluções digitais de acessibilidade e de divulgação de informações nos mais variados formatos; Lançamento da Barra Brasil, que faz parte da IDG. A barra de Identidade Visual do Governo Federal na Internet tem a função de identificar, padronizar e integrar sítios e portais do Governo Federal. |
| 2014 | Foi firmada parceria com a Universidade Federal da Paraíba UFPB por meio de seu Centro de Informática – CI por meio do Núcleo de Pesquisa e Extensão do Laboratório de Aplicações de Vídeo Digital – LAVID, para o desenvolvimento da Suíte VLibras, que consiste em um conjunto de ferramentas computacionais de código aberto, responsável por traduzir automaticamente conteúdos digitais (texto, áudio e vídeo) em Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS), tornando computadores, dispositivos móveis e plataformas Web acessíveis para pessoas surdas. Com isso será possível que pessoas surdas possam acessar os conteúdos dessas tecnologias em sua língua natural de comunicação, reduzindo as barreiras de comunicação e acesso à informação. |

Fonte: Elaborado pela autora com base em:
<https://www.governodigital.gov.br/EGD/historico1/>.